

مركز دراسات الوحدة العربية

سلسلة الثقافة القومية (٤)

جامعة الدول العربية ١٩٤٥-١٩٨٥

دراسة تاريخية سياسية

الدكتور احمد فارس عبد المنعم

هذا الكتاب

ترمي هذه الدراسة الى ثلاثة أهداف: الاول، هو اعطاء صورة مركزة لنشأة جامعة الدول العربية وبنائها التنظيمي. والهدف الثاني، شرح الادوار المختلفة التي قامت بها، وخاصة **الدور الأمني** للجامعة ازاء الكيان الصهيوني وازاء الاعتداءات الاستعمارية الاخرى، وكذلك **الدور التعاوني** للجامعة بما فيه تنسيق السياسات الخارجية للبلدان العربية والحل السلمي للمنازعات بينها وتحقيق التعاون الاقتصادي والتعاون الثقافي العربي. والهدف الثالث، هو رسم صورة مستقبلية للجامعة انطلاقاً من دلالات الخبرة التاريخية ومتغيرات المستقبل.

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «سادات تاور» ـ شارع ليون ـ الحمرا
ص. ب: ٦٠٠١ ـ ١١٣ ـ بيروت ـ لبنان
تلفون: ٨٠١٥٨٢ ـ ٨٠١٥٨٧ ـ ٨٠٢٢٣٤
برقياً: مرعربي ـ بيروت
تلكس: ٢٣١١٤ مارابي لي

الثمن: ٢٠ ل. ل.
أو ما يعادلها



مركز دراسات الوحدة العربية

سلسلة الثقافة القومية (٤)

جامعة الدول العربية
١٩٤٥-١٩٨٥

دراسة تاريخية سياسية

الدكتور احمد فارس عبد المنعم

مركز دراسات الوحدة العربية

بنـاية «سادات تاور» ـ شارع ليون ـ ص. ب. :٦٠٠١ ـ ١١٣ـ بـيروت ـ لبنان
تلفون ٨٠١٥٨٢ ـ ٨٠١٥٨٧ ـ ٨٠٢٢٣٤ ـ برقياً: «مرعربي»
تلكس: ٢٣١١٤ مارابي

الطبعة الاولى

بيروت: أيار/مايو ١٩٨٦

المحتويـات

مقدمــة

ترمي هذه الدِّراسة الى تحقيق هدفين :

الهدف الأول : هو اعطاء صورة مركّزة لاجهزة جامعة الدول العربية ، أي الاطار التنظيمي للنظام العربي .

والهدف الثاني : شرح الادوار المختلفة التي قامت بها الجامعة .

والمدخل الحقيقي لفهم الجامعة هو الطبيعة المزدوجة لها ما بين القطرية والقومية وما بين الاقليمية والقومية . فالجامعة العربية ليست تنظيماً اقليميا وحسب ، ولكنها تنظيم اقليمي قومي . إنّ ادخال عنصر القومية العربية في أي تحليل عن دور جامعة الدول العربية هو بداية الحكمة ، ذلك أنّه لا يمكن فهم الكثير من ديناميات الجامعة منذ نشأتها عام ١٩٤٥ دون إدخال عنصر القومية والعلاقات الخاصة التي تربط بين الأقطار العربية .

على أن هذه الخصوصية لا تخلو من تناقض . فمع أن قيام جامعة الدول العربية كان انتصاراً للفكرة العربية الشاملة ورفضاً لمشاريع الوحدة الجزئية ، فإن ميثاق الجامعة انطلق من احترام سيادة الدول الأعضاء ، ولم يجعل من الجامعة أداة للوحدة ، بل جهازاً للتنسيق بين الاقطار العربية في اطار المحافظة على سيادتها واستقلالها ؛ وتمثل ذلك في النصوص المتعلقة بالتصويت والتي تشترط الاجماع في اغلب قرارات الجامعة ، وان القرار الذي لا يحصل على الاجماع لا يُلزم إلا من وافق عليه . كما أنّ الميثاق استبعد احد بنود بروتوكول الاسكندرية الذي كان ينص على انه لا يجوز لأي دولة عربية أن تنتهج سياسة تضر بسياسة الجامعة او سياسة دولة عربية أخرى[1] .

والعلاقة بين القومية والقطرية في ميثاق الجامعة وفي قوانين عديد من منظماتها المتخصصة هي تعبير عن جدلية بين تيارين يوجدان ويتفاعلان في محيط العمل العربي : تيار قومي توحيدي يسعى الى مزيد من التنسيق والتكامل بين البلدان العربية وصولا الى شكل من أشكال الوحدة ، وتيار قطري يكرّس التجزئة في كل بلد عربي ، ويسعى الى اقامة علاقة مع البلدان العربية الأخرى على أساس من القانون الدولي بين دول ذات سيادة. يوجد هذان التياران في كل نشاط عربي وفي كلّ منظمة عربية ، يظهران بشكل سافر في بعض الأحيان ، وبأشكال مستترة خفية في كثير من الأحيان . ينتصر احدهما احياناً ويتوارى احيانا

اخرى ، لكنهما في كل الاحيان يوجدان ويتفاعلان ويتصارعان بحيث اصبح ذلك احدى سمات النظام الاقليمي العربي والعلاقات السياسيةالعربية[٢] .تجد القطرية مصادر قوتها في منابع متعدّدة، منها رغبة النخب الحاكمة في الاستمتاع بالاستقلال الحديث ، والاستئثار بسلطة الدولة ، ومنها خشية الدول الغنية من مشاركة الفقراء في ثرواتها ، ومنها التنافس بين الزّعامات والحكام على النفوذ والسلطان ، ومنها دور القوى الخارجية التي غرست بذور الخلاف بين بعض هذه البلاد ، واوجدت مصادر للنزاع لسنوات طويلة تلت . أما القومية فتجد تبريرها في وجود الأمة الواحدة بمقوماتها المختلفة في الماضي والحاضر والمستقبل.، وفي تحديات التغيير الداخلي والتنمية الشاملة وضرورة التكامل العربي لتحقيق ذلك ، وفي التحدي الاسرائيلي الذي يمتد خطره ليشمل اقطاراً عربية عدَّة ، وفي مقتضيات العالم المعاصر الذي لا يوفّر الأمن أو الاستقلال للكيانات الشظايا التي لا تملك مقومات التطور المستقل ، ومن ثم فإن التكامل والتوحيد هما طريق الأمن العربي والتنمية العربية الشاملة[٣] .

وفي مجال تقويم اداء جامعة الدول العربية لدورها في النظام الاقليمي العربي يثور التساؤل حول المعايير التي يجب مراعاتها في هذا الصدد . ويمكن القول إن هناك نوعين من المعايير : النوع الأول هو النظر الى الاهداف والوسائل التي وضعها ميثاق الجامعة وهي بالطبع جد متواضعة ، ومن ثم تصبح إنجازات الجامعة

بالنسبة لها جد كبيرة ؛ النوع الثاني هو النظر الى الآمال المعقودة على الجامعة من قبل الشعوب العربية ، وفي هذه الحالة تصبح انجازات الجامعة محدودة. إلا أن الباحث يقترح معياراً آخر اكثر عمومية وتجريداً وأكثر موضوعية يقوم على أساس تحديد الأدوار الرئيسية المفترض ان تسعى أي منظمة دولية اقليمية الى القيام بها . في هذا الصدد يمكن القول إن أي منظمة دولية اقليمية يفترض أنها تسعى إلى القيام بدورين رئيسيين : الدور الأول هو تحقيق أمن النظام الاقليمي ضد الاخطار الخارجية ، أو ما يمكن تسميته بالدور الامني ؛ الدور الثاني هو إضفاء طابع التعاون على العلاقات بين وحدات النظام الإقليمي ، أو ما يمكن تسميته بالدور التعاوني .

وقبل أن اختتم هذه المقدمة ، لا بد لي أن أتوجه بوافر التقدير والشكر للمعلم الفاضل د . علي الدين هلال ، استاذ العلوم السياسية في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة لتفضله باقتراح موضوع هذه الدراسة، وتفضله بالاشراف على الباحث في إعدادها.

هوامش المقدمة

(١) علي الدين هلال ، « الجامعة العربية كتنظيم إقليمي ـ الأبعاد السياسية ،» **شؤون عربية** ، العدد ١٣ (آذار / مارس ١٩٨٢) ، ص ٢٧ .

(٢) علي الدين هلال ، « ميثاق الجامعة العربية بين القطرية والقومية ، » ورقة قدمت الى : ندوة جامعة الدول العربية : الواقع والطموح ، تونس ، ٢٨ نيسان / ابريل ـ ٢ أيار / مايو ١٩٨٢ ، شارك فيها : علي محافظة ، . . **جامعة الدول العربية : الواقع والطموح** (بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، ١٩٨٣) ، ص ٧٧ .

(٣) المصدر نفسه ، ص ٧٧ ـ ٧٨ .

الفصل الأول

نشأة الجامعة وبناؤها التنظيمي

أولاً : النشأة

على الرغم من ان الدعوة الى الوحدة العربية كانت مطروحة منذ عدة حقب ، إلا أن فكرة إقامة تنظيم عربي واحد يجمع شمل حكومات البلاد العربية داخله لم تتبلور أو تتضح معالمها الا خلال الحرب العالمية الثانية فقط[1] . ففي اثناء هذه الحرب ، سعت الدول الاستعمارية الغربية ، وبالذات بريطانيا ، الى محاولة التخفيف من حدّة العداء العربي لها ، بل والسعي الى استمالة الاقطار العربية لجانبها وكسب ودها ، فأعلنت ـ وبينما كانت رحى الحرب العالمية الثانية دائرة على أشدّها ـ عن عطفها على افكار استقلال بعض الأقطار العربية، وترحيبها بأيّ عمل في اتّجاه الوحدة العربية . وجاء هذا الإعلان على لسان وزير خارجيتها (ايدن) في ٢٩ أيار / مايو ١٩٤١ . وكرره في ٢٤ شباط / فبراير ١٩٤٣ . وبعد تصريح إيدن الأول بعام تقريباً (حزيران / يونيو ١٩٤٢) دعا مصطفى النحاس رئيس وزراء مصر وقتها كلاً من جميل مردم رئيس وزراء سوريا والشيخ بشارة

الخوري رئيس الكتلة الوطنية في لبنان والذي أصبح رئيسا للجمهورية فيما بعد ، لزيارة مصر وأعلن أن الغرض من الزيارة هو استطلاع الرأي في بعض الشؤون العربية. وبالفعل قدم الاثنان الى القاهرة ، واجريا مباحثات مع رئيس الوزراء المصري تناولت اقامة جامعة عربية[٢] . ولكن لم تبدأ الحكومات العربية التفكير والبحث الجاد لهذه الفكرة الا بعد ذلك بعام آخر ، حيث تقدم نوري السعيد في ١٤ كانون الثاني / يناير ١٩٤٣ إلى بريطانيا بمذكرة متضمنة مشروعاً اتحادياً مكوناً من النقاط التالية : (١) توحيد سوريا ولبنان وشرقي الأردن وفلسطين في دولة واحدة ؛ (٢) إنشاء جامعة عربية تضم العراق وسوريا وأي دولة عربية اخرى اذا شاءت ذلك ؛ (٣) انشاء مجلس دائم للجامعة يتولى شؤون الدفاع والخارجية والعملة والمواصلات والجمارك وحماية حقوق الاقليات ؛ (٤) اقامة ادارة ذاتية لليهود في المناطق التي يشكلون فيها اكثرية سكانية في فلسطين ؛ (٥) منح الموارنة في لبنان وضعاً مماثلا للوضع الذي كانوا عليه أواخر العهد العثماني[٣] . وبعد تصريح ايدن الثاني اقترح نوري السعيد عقد مؤتمر عربي لبحث الموضوع ، غير أن وزارة الخارجية البريطانية رفضت هذا الاقتراح خشية منها ان يستغل من أجل الدعاية ضد الصهيونية وإثارة الجماهير العربية ضد بريطانيا . وبناء على ذلك لجأ نوري الى المباحثات الثنائية ، وبعث برسالة الى مصطفى النحاس في ١٧ آذار / مارس ١٩٤٣ يعرض عليه فكرة عقد المؤتمر ، وبعث برسالة مماثلة الى الملك عبد العزيز ، وأرسل وفداً

رسمياً عراقياً إلى كل من سوريا والاردن للتشاور حول عقد مؤتمر عربي عام[٤] .

ثم قادت مصر سلسلة من المشاورات الثنائية والجماعية منذ تموز / يوليو ١٩٤٣ ، وقد اسفرت مرحلة المشاورات الثنائية عن وجود اتجاهين مختلفين حول شكل الوحدة العربية . . المطلوب تحقيقها . الاتجاه الأول يدعو الى الوحدة الفيدرالية أو الكونفيدرالية بين الأقطار العربية ، وهو الاتجاه الذي تبنته أساساً الحكومة السورية ، ودافعت عنه بحماس واضح . وهذا النوع من الوحدة يتضمن سلطة عليا تفرض ارادتها على الدول المنضمة إليها فتفقد قدراً من سيادتها واستقلالها داخل الدولة الموحدة ، وهذه الدرجة ترتفع في حالة الفيدرالية ، وتنخفض في حالة الوحدة الكونفيدرالية . أما الاتجاه الثاني فقد اكتفى بالدعوة الى شكل يسمح بتعاون وثيق بين الأقطار العربية المنضمة له ، ويحافظ على استقلالها وسيادتها ، وهذا ما فضلته بقية الدول العربية عدا مصر التي ظلت بعيدة عن تأييد أي من الاتجاهين رسميا ، باعتبار أنها الطّرف الذي اشترك في كل اللقاءات العربية الثنائية[٥] ، ثم قامت مصر بدعوة مندوبي الاقطار التي اشتركت في المشاورات الثنائية الى الاجتماع في شكل لجنة تحضيرية لمؤتمر عربي عام . وقد اجتمعت هذه اللجنة في الاسكندرية في الفترة من ٢٥ أيلول / سبتمبر إلى ٧ تشرين الأول / اكتوبر ١٩٤٤ ، حيث انتهت إلى اصدار ما عرف باسم

« بروتوكول الاسكندرية » الذي هو الحجر الاساس لميثاق الجامعة العربية . ثم انعقدت اللجنة الفرعية السياسية التي أوصى بروتوكول الاسكندرية بتشكيلها في الفترة من ١٧ شباط / فبراير الى ٣ آذار / مارس ١٩٤٥ بمدينة الاسكندرية وذلك لإعداد مشروع الميثاق .

وفي قصر الزعفران بالقاهرة اجتمعت اللجنة التحضيرية يوم ١٧ آذار / مارس ١٩٤٥ للنظر في مشروع الميثاق الذي أعدته اللجنة الفرعية السياسية ، والذي جاء ثمرة اقتراحات وملاحظات جميع اعضاء الوفود العربية المشتركة في الاجتماعات سواء اجتماعات اللجنة الفرعية السياسية او اللجنة التحضيرية ، وتم توقيعه يوم ٢٢ آذار / مارس ١٩٤٥ ، ودخل حيز التنفيذ في ١١ أيار / مايو من العام نفسه[٦] .

وتجدر الإشارة الى أن أصل تسمية جامعة الدول يعود الى الاقتراح الذي تقدمت به مصر إلى اللجنة التحضيرية في ٢ تشرين الأول / اكتوبر ١٩٤٤ ودعت فيه الى « تأليف جامعة للدول العربية من الدول العربية التي تقبل الانضمام لها». وكانت هناك عدة اقتراحات أخرى قد قدمت إلى اللجنة التحضيرية مثل اقتراح سوري بتسميتها « التحالف العربي » ، وآخر عراقي بتسميتها « الاتحاد العربي » . أما الوفد المصري فقد رأى أن اسم « الجامعة العربية » اكثر ملاءمة للتنظيم العربي لأسباب متعدّدة منها أنّ هذا الاسم يتفق مع المصطلحات اللّغوية والسياسية

العربية ، لأن كلمة الجامعة تفيد الرابطة أو النظام الذي يربط بين الافراد والجماعات ، ولأنها في الشريعة الاسلامية تعني جماعة المؤمنين ، كما أن هذا الاسم يتميز بإزالة الغموض وسوء الفهم المتولدين عن كل من اسم « التحالف » و« الاتحاد » . وقد وافق المجتمعون في اللجنة التحضيرية على اسم الجامعة بعد تنقيحه من « الجامعة العربية » إلى « جامعة الدول العربية »[(٧)] .

وحول المتغيرات التي ابرزت جامعة الدول العربية إلى حيز الوجود تقول إحدى الدراسات المهمة : « لقد نشأت الجامعة نتيجة تفاعل عقيدة النظام مع البيئة الدولية ومع هياكل النظام العربي ، إذ كان التيارالقومي متصاعداً ودافعاً نحو قيام وحدة عربية ترضي تطلعات أجيال متعاقبة في الوطن العربي ، بينما كانت القوى الاستعمارية الاوروبية تسعى بالاشتراك مع النظم العربية القائمة وقتئذ للتعجيل بانشاء شكل من اشكال التنظيم الإقليمي يحتوي تطلعات هذا التيار دون أن يحققها ، ولذلك برزت الجامعة العربية الى الوجود تحمل معها تناقضات ثلاثة متغيرات هي : فكر قومي ، وتدخل حادّ من البيئة الدولية ، ومنطق القطرية والسيادة الوطنية ، فالجامعة العربية إذن ليست تنظيماً إقليمياً يضم دولا مختلفة الهوية القومية ، كما في منظمة الدول الافريقية او منظمة الدول الأمريكية ، وهي ليست تنظيماً اقليميا تندرج في عضويته دولة من دول النظام المهيمن في النظام السياسي الدولي ، كما في منظمة الدول الأمريكية او منظمة الكوميكون ، وهي ليست منظمة قومية فوق الدّول ، لأن ميثاقها اكد السيادة القطرية ولم يأخذ بالاغلبية قاعدة في التصويت ، والجامعة تعتبر اكثر المنظمات الإقليمية تعرضاً لتأثيرات البيئة الدولية وتدخلاتها المستمرة بسبب عقيدة النظام الذي تنتمي اليه ، ولأسباب اخرى تتعلق بإمكانات هذا النظام الجغرافية وموارده

الطبيعية وتفاعلاته الحادة ومحدداته القومية على سلوك اعضاء النظام ، وبينهم الجامعة العربية . ولذلك فالجامعة العربية منظمة اقليمية قومية تتعرض منذ نشأتها لتصارع ثلاثة انواع من الإرادات : إرادة الفكر القومي ، وإرادة الأقطار الأعضاء ، وارادة أو ارادات البيئة الدولية . فهي ترضخ لمحددات تفرض عليها أن لا تصدر عنها قرارات تتناقض مع عقيدة النظام العربي ، ولمحددات تفرضها الدول لكي لا تتمادى الجامعة في التعبير عن الفكر القومي او الحد من صلاحيات الأقطار الأعضاء وسيادتها ، ولتدخلات متواصلة من البيئة الدولية للتأثير على التوازنات والتحالفات العربية»[٨] .

ثانياً : البناء التنظيمي

يتكون البناء التنظيمي لجامعة الدول العربية من ستة مستويات هي : مجلس الجامعة واللجان الدائمة ، والأمانة العامة ، ومجلس الدفاع المشترك ، والمجلس الاقتصادي ، والمنظمات المتخصصة . وفيما يلي تحليل لكل منها :

١ ـ مجلس الجامعة

مجلس الجامعة هو أعلى سلطة في جامعة الدول العربية ، وطبقاً للمادة الثالثة من الميثاق فإنه يتكون من ممثلي الدول الأعضاء ، ويكون لكل منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها . ونظراً لأن الميثاق لم يحدد مستوى ممثلي الأقطار الاعضاء في المجلس ، فإنّ مؤتمرات القمة للملوك والرؤساء العرب قد اعتبرت دورات للمجلس على هذا المستوى[٩] . وقد بلغ عدد

هذه المؤتمرات ـ عدامؤتمر قمة انشاص عام ١٩٤٦ ـ ثلاثة عشر مؤتمراً هي : الأول في القاهرة في كانون الثاني / يناير ١٩٦٤ ، والثاني في الاسكندرية في أيلول / سبتمبر ١٩٦٤ ، والثالث في الدار البيضاء في أيلول / سبتمبر ١٩٦٥ ، والرابع في الخرطوم في ايلول / سبتمبر ١٩٦٧ ، والخامس في الرباط في كانون الأول / ديسمبر ١٩٦٩ ، والسادس في الجزائر في تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٣ ، والسابع في الرباط في تشرين الأول / اكتوبر ١٩٧٤ ، والثامن في القاهرة في تشرين الأول / اكتوبر ١٩٧٦ ، والتاسع في بغداد في تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٨ ، والعاشر في تونس في تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٩ ، والحادي عشر في عمان في تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٨٠ ، والثاني عشر في فاس بالمغرب في تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٨١ وأيلول / سبتمبر ١٩٨٢ ، وآخرها قمة الدار البيضاء الاستثنائية في آب / اغسطس ١٩٨٥ .

وبشأن اختصاصات المجلس ، فإن له اختصاصاً عامّاً طبقاً لنص المادة الثالثة من الميثاق وهو القيام على تحقيق أغراض الجامعة . وعلى وجه التخصيص فإن للمجلس الاختصاصات التالية :

أ ـ مراعاة تنفيذ ما تبرمه الأقطار الأعضاء في الجامعة من اتفاقات في مختلف الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية وغيرها (المادتان الثانية والثالثة) .

ب ـ فضّ المنازعات بين الدول العربية بالطرق السلمية (المادة الخامسة) .

ج ـ اتخاذ التدابير اللازمة لدفع الاعتداء الواقع على إحدى الدول العربية (المادة السادسة) .

د ـ تقرير وسائل التعاون مع المنظمات الدولية الاخرى (المادة الثالثة) .

هـ ـ تعيين الأمين العام للجامعة (المادة الثانية عشرة) .

و ـ اقرار ميزانية الجامعة (المادة الثالثة عشرة) .

ز ـ وضع النظام الداخلي للأمانة العامة (المادة الثانية عشرة) .

وينعقد مجلس الجامعة انعقاداً عادياً مرتين في السنة في كل من شهري آذار / مارس وأيلول / سبتمبر . وينعقد بصفة غير عادية كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على طلب دولتين من دول الجامعة وذلك طبقا للمادة الحادية عشرة من الميثاق ، أو بناء على طلب دولة واحدة في حالة الاعتداء طبقا للمادة السادسة . وطبقا للنظام الداخلي للمجلس فإنّ انعقاد المجلس يكون صحيحا إذا حضره ممثلون لأغلبية الدول الأعضاء ، وتكون الاجتماعات سرية إلا في الحالات التي يقرر فيها المجلس العلنية بأغلبية الآراء . والأمين العام للجامعة هو الذي يحدّد التاريخ الذي تبدأ

فيـه الدورة العـادية في كـل من شهـري آذار / مـارس وأيلول / سبتمبـر . وينعقد المجلس في الـدورات غير العـاديـة في وقت لا يتجاوز الشهر الواحد من تاريخ وصول طلب الانعقاد الى الأمين العام . وفي حالات الاعتـداء المشار اليهـا في المادة السـادسة من الميثاق يكون الانعقـاد في أقرب وقت ممكن خـلال ثلاثـة أيام من تاريخ وصول الطلب الى الأمين العام . ويقوم المجلس في بدايـة كل دور اجتماع عادي بتأليف عدد من اللجان هي : (١) لجنـة الشؤون السيـاسية ؛ (٢) لجنـة الشؤون الاقتصاديـة ؛ (٣) لجنة الشؤون الاجتمـاعيـة والثقـافيـة ؛ (٤) لجنــة الشؤون الإداريـة والمالية ؛ (٥) لجنة الشؤون القانـونية . ولـه أن يؤلف غيرهـا من اللجان إذا اقتضى الأمر ذلك .

وبـالنسبة لعمليـة اتخاذ القـرارات فإنـه في حـالـة القـرارات الخـاصـة بـدفـع الاعتـداء والفصـل من الجـامعـة فـإنـه يشتـرط الإجماع ، ولا يدخل في حساب الأصوات رأي الدولة المعتدية أو المراد فصلها وذلـك طبقا للمـادتين السـادسة والثـامنة عشـرة من الميثاق . وفي حالة القرارات الخاصة بتعيين الأمين العام وتعديـل الميثـاق فإنـه يشترط أغلبيـة الثلثين طبقـا للمادتـين الثانيـة عشرة والتاسعة عشرة . وفي حالة القرارات الخاصة بالتحكيم والتوسط لحل المنازعات ، وأيضا في حـالات فض أدوار الانعقاد وحـالات شؤون المـوظفين وإقـرار الميزانيـة ووضع نـظام داخـلي للمجلس ولـلأمانـة العامـة فإنـه يكتفى بالأغلبيـة العاديـة ، وذلـك طبقـا

للمادتين الخامسة والسادسة عشرة . وفيما عدا ذلك فإن ما يقرره المجلس بالاجماع يلزم جميع الدول الأعضاء ، وما يقرره بالأغلبية يكون ملزماً لمن يقبله(١٠) .

٢ ـ اللجان الدائمة

نصت المادة الرابعة من الميثاق على أن تؤلف لكل من الشؤون المبيّنة في المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة ، وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها في شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيداً لعرضها على الدول المذكورة . ومن المفيد هنا ذكر نصّ المادة الثانية وهو :

« الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها والنظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها . كذلك من أغراضها تعاون الدول المشتركة فيها تعاوناً وثيقاً بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها في الشؤون الآتية : (أ) الشؤون الاقتصادية والمالية ويدخل في ذلك التبادل التجاري والجمارك والعملة وأمور الزراعة والصناعة ؛ (ب) شؤون المواصلات ويدخل في ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد ؛ (ج) شؤون الثقافة ؛ (د) شؤون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين ؛ (هـ) الشؤون الاجتماعية ؛ (و) الشؤون الصحية » .

وطبقا لذلك شكلت عدة لجان من بينها اللجنة الاقتصادية

(تم الغاؤها بعد انشاء المجلس الاقتصادي عام ١٩٥٣) واللجنة الثقافية واللجنة الاجتماعية ولجنة خبراء البترول (تم الغاء هذه اللجان بعد انتقال الجامعة من القاهرة الى تونس) ولجنة المواصلات واللجنة القانونية ولجنة الاعلام ولجنة الارصاد الجوية واللجنة الصحية ولجنة حقوق الانسان ولجنة الشؤون المالية والادارية[١١] .

وطبقا للنظام الداخلي للجان الدائمة فإنّ كل لجنة تتألف من ممثل أو اكثر لكل دولة عضو في الجامعة ، ويراعى ما أمكن ألاّ يمثل الدّولة ممثل واحد في اكثر من لجنة واحدة في آن واحد . ويقوم مجلس الجامعة بتعيين رئيس لكل لجنة من بين مرشحي الدّول من ذوي الخبرة والتخصص لمدة سنتين قابلتين للتجديد ، وفي حالة غياب الرئيس تنتخب اللجنة من يقوم مقامه اثناء غيابه . ويكون انعقاد اللجنة صحيحا بحضور ممثلي اغلبية الدول الاعضاء ، وتصدر كل لجنة توصياتها بشأن الموضوعات المطروحة بأغلبية الاعضاء الحاضرين .

ومن أهم اللجان الدائمة التي تستحق بعض التفصيل هي اللجنة السياسية . ففي ٣٠ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٤٦ أصدر مجلس الجامعة العربية قراراً يتيح لوزراء خارجية الدول الاعضاء بالجامعة ان يعقدوا اجتماعاً لتنسيق العمل السياسي بين دولهم الاعضاء ، كلما دعت الضرورة الى ذلك ، على أن يجتمعوا هم أو من ينوب عنهم قبل شهر على الأقل من تاريخ انعقاد جلسات

هيئة الأمم المتحدة ، لتنسيق سياسة الدول العربية أمام هذه المنظمة العالمية . ويعتبر هذا هو الأساس الذي قامت عليه اللجنة السياسية . وقد نص القرار على أن من حق رؤساء الحكومات والأمين العام للجامعة حضور جلسات هذه اللجنة ، ونصّ ايضا على ان يقوم الامين العام بدعوة اللجنة الى الاجتماع على نفس الأسس التي يتم بها دعوة مجلس الجامعة الى الاجتماع في دورات استثنائية(١٢) .

وهكذا انشئت اللجنة السياسية دون وجود نصّ صريح بذلك في الميثاق وهو أمر يثير التساؤل . قد يكون من المحتمل أن واضعي الميثاق لم يشاءوا ذلك تجنباً لايجاد لجنة سياسية بجانب المجلس تنازعه اهم اختصاصاته وهي المهام السياسية ، وهو ما حدث فعلا بعد عام ١٩٤٨ . كما ان النص على ايجاد لجنة سياسية ، ربما كان في تقديرهم ، يوحي بالتقليل من اهمية مركز مجلس الجامعة كجهاز رئيسي تعرض عليه القضايا المتعلقة بالشؤون السياسية كافة ليبت فيها ، ويقوم بتنسيق الخطط السياسية للدول الاعضاء ، ولذلك جاءت صياغة المادة الثانية من الميثاق ، كما هي عليه من التفريق في اسلوب النص على الشؤون السياسية عن غيرها من الشؤون الأخرى ؛ ثم جاءت المادة الرابعة فنصّت على تأليف لجنة خاصة لكل من الشؤون التي نصت عليها بالاسم الفقرة الثانية من المادة الثانية ، وذلك دون تحديد ما إذا كان المقصود بتلك الشؤون تلك الواردة في الفقرة

الثانية فحسب من هذه المادة ، ام المقصود الشمول لكل ما ورد في المادة الثانية بحيث تسري ايضا على الشؤون المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة وهي « توثيق الصلات بين الدول المشتركة في الجامعة وتنسيق خططها السياسية »(١٣) . ومن هنا اختلفت وجهات النظر في التفسير بين عدم شرعية انشاء لجنة سياسية باعتبار أنه لم يرد للشؤون السياسية ذكر ضمن الشؤون المرقمة في الفقرة الثانية من المادة الثانية، وبين شرعية إنشاء لجنة سياسية استنادا الى اعتبارات أخرى.

كانت وجهة النظر الأولى تقضي بعدم شرعية انشاء لجنة سياسية على أساس ان ميثاق الجامعة لم ينص على انشائها ، لأن تأليف اللجان الوارد في المادة الرابعة ينصرف الى البنود الواردة في الفقرة الثانية فحسب من المادة الثانية ، ولأن مهمة اللجان الأساسية هي تحضير مشروعات اتفاقات لوضع قواعد التعاون بين الدول الأعضاء في الشؤون التي نصت عليها المادة الثانية ، والشؤون السياسية لا يمكن ان تخضع لهذه الاتفاقات لمرونتها وتشعب تياراتها وتغيرها المستمر . أما وجهة النظر الثانية فتقضي بشرعية انشاء لجنة سياسية على أساس أن الشؤون السياسية منصوص عليها في المادة الثانية ضمن الشؤون الأخرى، كما أنه لا شيء يمنع مجلس الجامعة من إنشاء لجان اخرى سواء لشأن من الشؤون التي وردت في المادة الثانية من الميثاق أو لشأن آخر يدخل في أغراض الجامعة العامة دون التقيد بالتقسيم الوارد في

المادة المذكورة، إذ أنّ الميثاق لم ينصّ على تشكيل ست لجان، ولكنه اوضح الموضوعات التي يجب أن تبحث بواسطة اللجان وقد ذكرها اجمالا. فإنشاء اللجان إذن غير مرتبط بترتيب الشؤون التي ورد ذكرها في المادة الثانية ولا بتقسيمها، ولأن بعض البنود المذكورة في المادة الثانية يتضمن موضوعات ربما استلزم دراسة كل منها إنشاء لجنة خاصة بها. فإنشاء اللجان أمر متروك للمجلس ولا يقيده في ذلك نص الميثاق[١٤] .

وقد قامت اللجنة السياسية منذ انشائها بدور كبير في تنسيق سياسات الدول الأعضاء في الجامعة ازاء مختلف القضايا والمشاكل العربية ، وتزايدت اهمية هذه اللجنة بمرور الوقت حتى أصبحت واحدة من اهم لجان الجامعة العربية ان لم تكن اهمها على الاطلاق[١٥] . وجدير بالذكر ان اللجنة السياسية تلعب دورها على مستويين :

ـ المستوى الأول : هو اجتماعها كلجنة فرعية خلال دورات انعقاد المجلس ، وهي لا تختلف في هذه الحالة عن اية لجنة فرعية اخرى سوى ان ما يصدر عنها من آراء وتوصيات يكون له قوة الزام ادبية باعتباره صادراً من وزراء الخارجية .

ـ المستوى الثاني : هو اجتماعها فيما بين دورات انعقاد المجلس حيث تقوم بتنسيق سياسات الدول الاعضاء في الظروف الطارئة والقضايا ذات الأهمية الخاصة ملتزمة في ذلك بالطبع بما

يكون قد أصدره مجلس الجامعة من قرارات في الموضوعات التي تناقشها ، فإذا اقتضى الأمر اجراء تعديل ما في هذه القرارات وجبت دعوة المجلس الى دورة استثنائية للنظر في الأمر[١٦] . ومن ذلك نتبين ان اللجنة السياسية وان كانت قد انشئت أصلا لتكون لجنة تحضيرية واستشارية لمجلس الجامعة الا أنها مع الوقت قد تطورت استجابة لمقتضيات السياسة وحصلت بحكم الأمر الواقع على بعض الاختصاصات التي تعتبر طبقا لنص الميثاق جزءاً من إختصاصات مجلس الجامعة، بل أن كثيراًمن القرارات التي تتخذها هذه اللجنة تعتبر قرارات نهائية يكتفي فيها بإخطار مجلس الجامعة دون أن يتحرك المجلس لمناقشتها من جديد. وقد ساعد على ذلك ان ممثلي الدول الأعضاء في هذه اللجنة كثيراً ما يكونون هم أنفسهم ممثليها في مجلس الجامعة[١٧] .

٣ ـ الأمانة العامة

طبقا للمادة الثانية عشرة من الميثاق فإن للجامعة أمانة عامة دائمة تتألف من أمين عام وامناء مساعدين وعدد كاف من الموظفين . ويتم تعيين الأمين العام بقرار من مجلس الجامعة بأغلبية الثلثين . وقد نص ميثاق الجامعة في ملحق خاص على تعيين أول أمين عام للجامعة وهو عبد الرحمن عزام وذلك لمدة سنتين . وقد استقر رأي اللجنة التي شكلها مجلس الجامعة في دور انعقاده الثالث بتاريخ ٢٥ آذار / مارس ١٩٤٦ لوضع

النظام الداخلي للأمـانة العـامة عـلى أن تكون مـدة الأمين العـام خمس سنوات قابلة للتجديد . وقد وافق مجلس الجامعة على ذلك مع سريانه على عبد الرحمن عزام اعتباراً من تاريـخ تسلمه مهـام منصبه في ٢٠ أيار / مايو ١٩٤٥ . وعند انتهاء هـذه المدة في ١٩ أيار / مايو ١٩٥٠ قام مجلس الجامعة بتجديد مدة تعيينه لمدة سنة واحدة ، نظراً لما أبداه من ان ظروفه الخاصة لا تسمح له بقبـول هذا التجديد اكثر من سنة واحدة . وفي ١٨ أيـار / مايـو ١٩٥١ قـام مجلس الجـامعـة بتجـديـد مـدة عبـد الـرحمن عـــزام سنتـين أخـريين ، إلا أن عبـد الرحمن عـزام قـدم استقـالتـه في أيلول / سبتمبـر ١٩٥٢ بسبب الانتقادات التي وجهت إليـه . وقـد قبـل مجلس الجامعة الاستقالة ، وقام بتعيين عبد الخالق حسـونة امينـاً عاماً للجامعة لمـدة خمس سنوات ، جـددت مرتـين عامي ١٩٥٧ و١٩٦٢ . وعنـد انتهـاء المـــدة الثـالثــة في ١٤ أيلول / سبتمبـر ١٩٦٧ أبدى عبد الخالق حسونـة لأعضاء مجلس الجـامعة رغبتـه فـي عدم التجـديد ، إلا أنـه نظراً للظروف التي كـانت تجتازهـا الأمة العربية آنذاك ، وعدم تمكن الدول العربية من الاتفاق على مرشح جـديد لمنصب الأمـين ، وبناء عـلى اقتراح مصر فقـد قرر المجلس تكليف عبد الخالق حسونة بالاستمرار في القيام بأعمـال الأمين العام لمدة ستة أشهر ، تم تجديـدها ستـة أشهر أخـرى ثم سنة . وفي ١١ أيلول / سبتمبر ١٩٦٩ قـرر المجلس تجديـد مدة عمـل عبد الخـالق حسونـة إلى حـين صـدور قـرار آخـر في هـذا الشـأن . وفي أول حزيـران / يونيـو ١٩٧٢ قـرر المجلس قبـول

طلب عبد الخالق حسونة بالتنحي عن منصبه ، وتعيين محمود رياض وزير الخارجية المصري الأسبق أمينا عاما[١٨] ، والذي ظل في منصبه حتى تقديم استقالته في آذار / مارس ١٩٧٩ قبيل نقل مقر الجامعة إلى تونس ؛ وقد خلفه في المنصب الشاذلي القليبي ، وزير الثقافة والاعلام التونسي الأسبق .

وطبقا لنظامها الهيكلي الجديد الصادر في أيلول / سبتمبر ١٩٨٢ تتكون الأمانة العامة لجامعة الدول العربية من ثماني ادارات عامة ذات اختصاص قطاعي هي : الادارة العامة لشؤون فلسطين ، والادارة العامة للشؤون العربية ، والادارة العامة للشؤون الدولية ، والادارة العامة للشؤون الاقتصادية ، والادارة العامة للشؤون الاجتماعية والثقافية ، والادارة العامة للشؤون العسكرية ، والادارة العامة لشؤون الاعلام ، والادارة العامة للشؤون القانونيّة؛ وثلاث إدارات عامة ذات طابع مشترك هي : مكتب الأمين العام ، والادارة العامة للشؤون الادارية والمالية ، ومركز التوثيق والمعلومات؛ وثلاث وحدات خاصة هي : المكتب الرئيسي لمقاطعة اسرائيل ، ووحدة الرقابة الداخلية ، ووحدة تطوير أساليب العمل؛ وثلاث وحدات متصلة مباشرة بالأمين العام هي : وحدة مجلات الجامعة ، وفريق البحوث ، ووحدة التفقد الاداري والمالي[١٩] .

وأهم اختصاصات الأمين العام هي :

أ ـ حق حضور جلسات مجلس الجامعة (المادة ١٣ من

النظام الداخلي للمجلس) .

ب - حق توجيه نظر المجلس أو الدول الأعضاء إلى أية مسألة يرى أنها تسيء للعلاقات القائمة بين الدول الأعضاء أو بينها وبين الدول الأخرى (المادة ٢٠ من النظام الداخلي للمجلس) .

ج - تنصّ المادة الأولى من النظام الداخلي للأمانة العامة على أن « الأمين العام يتولى باسم الجامعة تنفيذ قرارات المجلس واتخاذ الإجراءات المالية ضمن حدود الميزانية المعتمدة من المجلس ، وبوصف كونه أميناً عاماً للجامعة يحضر اجتماعات مجلس الجامعة واللجان ، ويقوم بالوظائف الأخرى التي تكلها إليه هذه الهيئات ، وهو مسؤول وحده أمام مجلس الجامعة عن جميع أعمال الأمانة العامة وعن تطبيق أنظمة العمل في إدارات الأمانة وأقسامها التي تقوم بأعمالها تحت إشراف الأمين العام وبموافقته » .

وتجدر الإشارة الى أنه عند مناقشة مشروع هذه المادة في مجلس الجامعة برز اتجاهان رئيسيان : الاتجاه الأول عبّر عنه مندوبو اليمن والعراق ولبنان وبعض أعضاء الوفد المصري ، ومؤدّاه أنه ليس في الميثاق ما يخوّل الأمين العام حق تمثيل الجامعة ، وإذا احتج الأمين العام للجامعة ، مثلا ، فلا يكون احتجاجه باسم الجامعة أو بصفته ممثلاً لها ، وأنه وإن كان يستمد قوته من الجامعة إلا أنه لا يمثلها إلا في حدود قرارات المجلس . والاتجاه الثاني تزعّمه الأمين العام في ذلك الوقت - عبد الرحمن عزام - حيث ذكر أن الأمين العام للجامعة يعبر عن اتجاهاتها

العامة والمبادىء التي ترمي إليها ، وإنه من الصعب النظر إلى الأمين العام على أنه رئيس لهيئة ادارية فقط ، وبالاضافة إلى أن الأمين العام اذا تكلم فإنّ هذا لا ينصرف الى أنّ ما قاله ملزم لها أو أن في يده تفويضاً منها ، وإنما له أن يعبّر عن آراء يعتقد أنها آراء الجميع ، أو أنها تتماشى مع أغراض الجامعة وأهدافها ، وأنه يجب ألا يحرم من السلطة التي تسمح له بالتصرف في الحالات المهمة العاجلة . وقد أيد هذا الرأي بعض أعضاء الوفد المصري . وقد أسفرت المناقشات عن تغليب الاتجاه الثاني ، وجاء نص المادة على النحو المشار اليه سابقا[٢٠] .

وقد أظهرت الممارسة العملية أن الأمين العام للجامعة يقوم بدور سياسي هام سواء بمبادرة منه أو بتكليف من مجلس الجامعة ، مثال ذلك ما يلي[٢١] :

أ ـ قيام الأمين العام بدور تمثيلي ، حيث يقوم الأمين العام بإبلاغ الدول الأجنبية وجهة نظر الجامعة في القضايا المختلفة باعتباره المتحدث باسمها . وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن مجلس الجامعة قد اوصى الحكومات العربية منذ الفترة الأولى لحياة الجامعة بأن تعتبر ما يصدر من الأمين العام ضمن حدود الميثاق صادراً عن الجامعة . وفي ضوء ذلك يُجري الأمين العام الكثير من الاتصالات مع ممثلي الدول الأجنبية ، ويقوم بزيارة عواصمها ، كما يقوم بتمثيل الجامعة في اجتماعات الهيئات الدولية ، وكذلك المؤتمرات الدولية التي يدعى إليها .

ب ـ الدفاع عن حقوق الاقطار العربية ، وقد ظهر ذلك واضحاً بالنسبة للقضية الفلسطينية ، وبالنسبة للبلدان العربية التي لم تكن قد استقلت في الخمسينات والستينات .

ج ـ القيام بدور مهم في تسوية بعض الأزمات العربية .

د ـ يلعب الأمين العام دوراً مؤثراً في التنسيق بين سياسات الأقطار العربية ، حيث يقوم خلال زياراته ولقاءاته بالمسؤولين العرب بالعمل على تعميق عوامل التقارب وزيادة مجال الاتفاق في المواقف العربية ازاء القضايا المختلفة .

بقيت الإشارة إلى عدد من الاختصاصات الإدارية للأمين العام وهي :

أ ـ تحديد التاريخ الذي تبدأ فيه دورات انعقاد مجلس الجامعة (المادة ٤ من النظام الداخلي للمجلس) .

ب ـ إعداد مشروع جدول أعمال مجلس الجامعة (المادة ٨ من النظام الداخلي للمجلس) .

ج ـ تنظيم سكرتارية المجلس وسكرتارية اللجان ، والاشراف على وضع مضابط المداولات (المادتان ٢١ و٢٢ من النظام الداخلي للمجلس) .

ولقد واجهت الامانة العامة للجامعة اثر انتقالها إلى تونس صعاباً أساسية ثلاثا[٢٢] :

أ ـ المصاعب الادارية والمالية : فالجامعة لم تنتقل بكل كفاءاتها ووثائقها وأموالها . واذا كانت الأموال قد عوضت فإن عدداً لا يستهان به من الكفاءات الفنية بقي في القاهرة . اما فيما يخص الوثائق فقد امكن تعويض بعضها بواسطة الدول العربية وبعد جهد .

ب ـ المصاعب الناتجة عن الاعتراف الدولي : فقد كان على الجامعة في مقرها الجديد ان تحصل على اعتراف الأطراف الدولية بشرعية وجودها في تونس ، وقد اخذ ذلك كثيراً من الجهد . فالدول الاوروبية الغربية مثلاً لم تتعامل والجامعة في مقرها الجديد الا بعد انتقالها بستة أو سبعة أشهر . أما فيما يخص المنظمات الدولية ، فعلى الرغم من أنها لم تظهر رفضاً للتعاون مع الجامعة فقد اتسم موقفها بالحيرة حيناً والتردد أحياناً .

ج ـ المصاعب الناتجة عن التأقلم مع البيئة الجديدة: فنتيجة خروج الجامعة لأول مرة من المشرق العربي إلى المغرب العربي نشأ وضع فرض التأقلم في الحياة والمفاهيم العامة الجديدة وفي التعامل مع الجامعة في مقرها الجديد في ظل تغييرات أساسية في الخريطة السياسية العربية أبرزها غياب اكبر دولة عربية في الجامعة .

وقد اكدت الفترة التي انقضت على انتقال الأمانة العامة للجامعة إلى تونس انها تتمتع بقدرة على التكيف مع تطورات النظام العربي . ففي مواجهة التحولات الجذرية التي طرأت على

النظام اختارت الأمانة العامة أولويات واضحة لمهامها أهمها التركيز على تقديم صورة متوازنة للعالم الخارجي عن الموقف العربي من الصراع العربي ـ الاسرائيلي ، ومحاولة حث الدول الأوروبية على التقدم في مجال مبادرات التسوية والمشاركة في الضغط على الولايات المتحدة للتخفيف من انحيازها لاسرائيل ، كذلك كان من اهتمامات الجامعة العمل الاقتصادي المشترك ، ووضع ميثاق جديد للجامعة[٢٣] .

٤ ـ مجلس الدفاع المشترك

أنشيء مجلس الدفاع المشترك تطبيقاً لمعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين الدول العربية ، والتي وافق عليها مجلس الجامعة بتاريخ ١٣ نيسان / ابريل ١٩٥٠ ، حيث نصت المادة السادسة منها على ان :

« يؤلف تحت اشراف مجلس الجامعة مجلس للدفاع المشترك يختصّ بجميع الشؤون المتعلقة بتنفيذ أحكام المواد ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٥ من هذه المعاهدة ، ويستعين على ذلك باللجنة العسكرية الدائمة المشار إليها في المادة السابقة . ويتكون مجلس الدفاع المشترك المشار إليه من وزراء الخارجية والدفاع الوطني للدول المتعاقدة أو من ينوبون عنهم . وما يقرره المجلس بأكثرية ثلثي الدول يكون ملزما لجميع الدول المتعاقدة » .

وقد نصت المادة الثانية على أن « تعتبر الدول المتعاقدة كل اعتداء مسلح يقع على أية دولة أو أكثر منها أو على قواتها اعتداء عليها جميعا ، ولذلك فإنها ، عملاً بحق الدفاع الشرعي ـ الفردي والجماعي ـ عن كيانها ،

تلتزم بأن تبادر إلى معونة الدولة أو الدول المعتـدى عليها ، وبـأن تتخذ عـلى الفور ، منفردة ومجتمعة ، جميع التدابير ، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل بما في ذلك استخدام القوة المسلحـة لرد الاعتـداء ، ولإعادة الأمن والسـلام الى نصابها » .

ونصت المادة الثالثة على أن « تتشاور الدول المتعـاقدة فيـما بينها ، بناء على طلب احداها كلما هددت سلامة اراضي أية واحدة منها أو استقلالها أو أمنهـا . وفي حالـة خطر حـرب داهم أو قيام حـالة دوليـة مفـاجئـة يخشى خطرها تبادر الدول المتعاقدة على الفور الى توحيد خططها ومساعيها في اتخـاذ التدابير الوقائية الدفاعية التي يقتضيها الموقف » . ونصت المـادة الرابعـة على أنه : « رغبة في تنفيذ الالتزامات السالفة الذكر على أكمل وجه تتعاون الـدول المتعاقـدة فيما بينهـا لدعم مقـوماتهـا العسكريـة وتعزيـزها ، وتشتـرك بحسب مواردها وحاجتها في تهيئة وسائلها الدفاعية الخاصة والجماعية لمقاومة أي اعتـداء مسلح » . ونصّت المـادة الخـامسـة عـلى أن « تؤلف لجنـة عسكرية دائمـة من ممثلي هيئـة اركان حـرب جيوش الـدول المتعاقـدة لتنظيم خطط الدفاع المشترك وتهيئة وسائله وأساليبه . . . وترفع هذه اللجنة الدائمة تقاريرها عما يدخل في دائرة اعمالها الى مجلس الدفاع المشترك » .

وطبقـاً للبند الأول من الملحق العسكـري لمعاهـدة الـدفـاع المشتـرك والتعاون الإقتصـادي « تختص اللجنـة العسكـريـة الـدائمـة المنصـوص عليها في المـادة الخامسـة من معاهـدة الـدفـاع المشتـرك والتعـاون الاقتصـادي بين دول الجـامعة العـربية بـالأمور الآتيـة : (أ) إعداد الخـطط العسكرية لمواجهة جميـع الأخطار المتـوقعة أو أيّ اعتـداء مسلح يمكن أن يقع على دولة أو أكثر من الدول المتعاقدة أو عـلى قواتهـا ، وتستند في إعـداد هذه الخـطط على الأسس التي يقـررهـا مجلس الـدفـاع المشتـرك ؛ (ب) تقـديم المقترحات لتنظيم قوات الـدول المتعاقـدة ، ولتعيين الحـد الأدنى لقوات كـل

منها حسبما تمليه المقتضيات الحربية وتساعد عليه امكانات كل دولة ؛ (ج) تقديم المقترحات لزيادة كفاية قوات الدول المتعاقدة من حيث تسليحها وتنظيمها وتدريبها لتتمشى مع أحدث الأساليب والتطورات العسكرية وتنسيق كل ذلك وتوحيده ؛ (د) تقديم المقترحات لاستثمار موارد الدول المتعاقدة الطبيعية والصناعية والزراعية وغيرها وتنسيقها لصالح المجهود الحربي والدفاع المشترك ؛ (هـ) تنظيم تبادل البعثات التدريبية وتهيئة الخطط للتمارين والمناورات المشتركة بين قوات الدول المتعاقدة وحضور هذه التمارين والمناورات ودراسة نتائجها بقصد اقتراح ما يلزم لتحسين وسائل التعاون في الميدان بين هذه القوات والبلوغ بكفايتها إلى أعلى درجة ؛ (و) إعداد المعلومات والإحصائيات اللازمة عن موارد الدول المتعاقدة وإمكاناتها الحربية ومقدرة قواتها في المجهود الحربي المشترك ؛ (ز) بحث التسهيلات والمساعدات المختلفة التي يمكن أن يطلب الى كل من الدول المتعاقدة . . ان تقدمها وقت الحرب الى جيوش الدول المتعاقدة الأخرى العاملة في أراضيها تنفيذا لاحكام هذه المعاهدة » .

كما نصّ البروتوكول الاضافي للمعاهدة على تأليف هيئة استشارية عسكرية من رؤساء أركان حرب جيوش الدول للإشراف على اللجنة العسكرية الدائمة التي تعرض تقاريرها عليها ، وتقوم الهيئة الاستشارية العسكرية برفع تقاريرها ومقترحاتها عن جميع وظائفها الى مجلس الدفاع المشترك .

٥ ـ المجلس الاقتصادي والاجتماعي

أنشىء المجلس الاقتصادي تنفيذاً لمعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي المبرمة عام ١٩٥٠ ، حيث نصت المادة

الثامنة من المعاهدة على أن :

« ينشأ مجلس اقتصادي من وزراء الدول المتعاقدة المختصين بالشؤون الاقتصادية أو من يمثلونهم عند الضرورة لكي يقترح على حكومات تلك الدول ما يراه كفيلا بتحقيق الاغراض المبينة في المادة السابقة . . . »

وفي ٢٩ آذار / مارس ١٩٧٧ قرر مجلس جامعة الدول العربية تعديل نصّ هذه المادة الثامنة لتصبح على النحو التالي :

« ١ ـ ينشأ في جامعة الدول العربية مجلس يسمّى المجلس الاقتصادي والاجتماعي يضم وزراء الدول الأعضاء المختصين ووزراء الخارجية او من ينوب عن هؤلاء ، تكون مهمته تحقيق أغراض الجامعة الاقتصادية وما يتصل بها مما نص عليه ميثاق الجامعة العربية او هذه الاتفاقية .

٢ ـ يتولى المجلس الاقتصادي والاجتماعي مهمة الموافقة على إنشاء أية منظمة عربية متخصصة ، كما يشرف على حسن قيام المنظمات الحالية بمهامها المبينة في مواثيقها ، وذلك وفق الأحكام التي يقررها لذلك »(٢٤) .

وقد قضت أحكام النظام الداخلي للمجلس الاقتصادي الصادر عام ١٩٥٣ بأن ينعقد المجلس في دورة عادية خلال الأسبوع الأول من شهر كانون الأول / ديسمبر من كل عام ، كما اجازت أن ينعقد بصفة غير عادية بناء على طلب دولتين على الأقل من الدول الأعضاء . وتتولى الدول الأعضاء رئاسة المجلس بالتناوب ، ولا تكون اجتماعاته صحيحة إلا بحضور ممثلين عن أغلبية الدول الأعضاء ، كما تصدر قراراته بالأغلبية .

وقد أظهرت احدى الدراسات التي أجريت على محاضر

اجتماعات المجلس الاقتصادي والاجتماعي من الدورة ١٩ التي عقدت في كانون الأول / ديسمبر ١٩٧٣ إلى الدورة ٢٥ التي عقدت في أيلول / سبتمبر ١٩٧٨ النتائج الآتية[٢٥] :

أ ـ إن الحكومات العربية ـ بشكل عام ـ لا تبدي حماساً حقيقياً أو فعّالاً تجاه قضايا ومشروعات العمل العربي المشترك . وقد تأكدت صحة ذلك بما يلي :

(١) إن معظم المشروعات التي طرحت على المجلس الاقتصادي العربي في مجال التكامل الاقتصادي نبعت كأفكار ودراسات من الأمانة العامة (أو أمانات المنظمات العربية المتخصصة التي تدور في فلك الجامعة العربية) ، وإن الحكومات لم تبادر بتقديم مشروعات مهمة في هذا المجال .

(٢) إن مذكرات الأمانة العامة وخططها للتكامل ودراساتها وأبحاثها (أو دراسات وأبحاث الأكاديميين المتخصصين الذين تكلفهم بإعدادها) لا تدرسها الأقطار على الاطلاق او في افضل الأحوال لا تدرسها الدراسة الكافية .

(٣) الرفض المستمر لتخصيص اعتمادات لموازنة الأمانة العامة لاعداد دراسات أو انشاء أجهزة للمعلومات عن الوطن العربي .

(٤) اتجاه عدد كبير من الحكومات العربية لاختيار وزراء أو سفراء أو موظفين في سفاراتها من غير ذوي الاختصاص المباشر

بالنواحي الاقتصادية وغير مخولين بطبيعة الحال لاتخاذ قرارات أو توصيات هامة لتولي رئاسة وفودها لدى المجلس الاقتصادي .

ب ـ تمسّك الوفود بعدم المساس بمبدأ سيادة الدولة وقوانينها الداخلية ، وعدم اصدار توصيات او قرارات في مسائل أو مشاريع تمس بأي شكل من الأشكال مبدأ السيادة او تمس مشروعات الدولة الاقتصادية وخططها وبرامجها .

٦ ـ المنظمات العربية المتخصصة

هناك ٢١ منظمة عربية متخصصة تعمل في إطار الجامعة العربية هي[٢٦] ـ حسب تاريخ الانشاء(*) ـ الاتحاد العربي للمواصلات السلكية واللاسلكية (١٩٥٧) ، ومجلس الوحدة الاقتصادية العربية (١٩٦٤) ، والمنظمة العربية للدفاع الاجتماعي ضد الجريمة (١٩٦٥) ، ومجلس الطيران المدني للدول العربية (١٩٦٧) ، والمنظمة العربية للمواصفات والمقاييس (١٩٦٨)، ومنظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (١٩٦٨)، وإتحاد إذاعات الدول العربية (١٩٦٩)، والمنظمة العربية للعلوم الادارية (١٩٦٩)، والمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم (١٩٧٠)، والمركز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي القاحلة (١٩٧١)، والصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي (١٩٧١)، ومنظمة العمل العربية (١٩٧٢)، والمنظمة العربية للتنمية الزراعية (١٩٧٢)، والاتحاد

البريدي العربي (١٩٧٢)، والمؤسسة العربية لضمان الاستثمار (١٩٧٥)، والاكاديمية العربية للنقل البحري (١٩٧٥)، والمصرف العربي للتنمية الاقتصادية في أفريقيا (١٩٧٥)، وصندوق النقد العربي (١٩٧٧)، والمؤسسة العربية للاتصالات الفضائية (١٩٧٨)، والمنظمة العربية للثروة المعدنية (١٩٧٩)، والمنظمة العربية للتنمية الصناعية (١٩٨٠).

وتجدر الاشارة إلى أنه لا يخلو واحد من المواثيق الأساسية لهذه المنظمات العربية المتخصصة من نص او نصوص تبين الصلة التي تربط بينها وبين جامعة الدول العربية[٢٧] .

وتتباين المنظمات العربية المتخصصة في بنيانها التنظيمي ، فبعض هذه المنظمات يعتمد جهازاً ثنائياً ، ومن هذا القبيل : منظمة العمل العربية التي تتألف من مؤتمر عام وأمانة عامة تدعى مكتب العمل ، ومجلس الوحدة الاقتصادية العربية الذي يتألف من مجلس ومكتب فني استشاري دائم ، ومجلس الطيران المدني للدول العربية ويتألف من مجلس ومكتب دائم ، والمنظمة العربية للتنمية الزراعية التي تتألف من مجلس وادارة عامة ، والمنظمة العربية للصحة التي تتألف من جمعية عامة وادارة عامة . وبعض هذه المنظمات يعتمد جهازا ثلاثيا ، ومن هذا القبيل : المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم التي تتألف من مؤتمر عام ومجلس تنفيذي وادارة عامة ، والمنظمة العربية للمواصفات والمقاييس التي تتألف من لجنة عامة ومكتب تنفيذي وامانة عامة ، والمنظمة

العربية للعلوم الادارية التي تتألف من جمعية عامة ومجلس تنفيذي ومكتب فني ، والاتحاد العربي للمواصلات السلكية واللاسلكية الذي يتألف من مؤتمر المندوبين المفوضين والمؤتمر التنفيذي والأمانة العامة . وبعض هذه المنظمات يعتمد جهازا رباعيا ، ومن هذا القبيل : الاتحاد البريدي العربي الذي يتألف من مؤتمر ومجلس تنفيذي ومجلس استشاري للدراسات البريدية وأمانة عامة ، واتحاد اذاعات الدول العربية الذي يتألف من جمعية عامة ومجلس اداري ومركز هندسي وامانة عامة[٢٨] .

هوامش الفصل الأول

(١) مفيد شهاب ، معد ، **جامعة الدول العربية : ميثاقها وانجازاتها** (القاهرة : جامعة الدول العربية ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، معهد البحوث والدراسات العربية ، ١٩٧٨)، ص ٥ .

(٢) المصدر نفسه ، ص ٨ .

(٣) علي محافظة ، « النشأة التاريخية للجامعة العربية ، » ورقة قدمت الى : ندوة جامعة الدول العربية : الواقع والطموح ، تونس ، ٢٨ نيسان / ابريل - ٢ ايار / مايو ١٩٨٢ ، شارك فيها : علي محافظة ، . . . **جامعة الدول العربية : الواقع والطموح** (بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، ١٩٨٣) ، ص ٤٣ .

(٤) المصدر نفسه ، ص ٤٤ .

(٥) شهاب ، معد ، المصدر نفسه ، ص ١٢ .

(٦) المصدر نفسه ، ص ١٢ - ٢٠ .

(٧) المصدر نفسه ، ص ١٣ ، وعبد العزيز سرحان ، **المنظمات الاقليمية والمتخصصة** (القاهرة : دار الفكر العربي ، ١٩٧٤) ، ص ٩١ .

(٨) جميل مطر وعلي الدين هلال ، **النظام الاقليمي العربي : دراسة في العلاقات السياسية العربية** ، ط ٤ (القاهرة : دار المستقبل العربي ، ١٩٨٣) ، ص ١٤٠ .

(٩) سرحان ، المصدر نفسه ، ص ١٣٦ .

(١٠) محمد طلعت الغنيمي، **الوجيز في التنظيم الدولي: النظرية العامة** (الاسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٧٤) ص ١٠٩٨.

(١١) شهاب، معد، **جامعة الدول العربية: ميثاقها وانجازاتها**، ص ١٠٣.

(١٢) المصدر نفسه، ص ١٠٤ - ١٠٥.

(١٣) أروى طاهر رضوان، «اللجنة السياسية لجامعة الدول العربية ودورها في العمل السياسي العربي المشترك،» (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٧١)، ص ٢٠.

(١٤) المصدر نفسه، ص ٢٠ - ٢١.

(١٥) شهاب معد، **جامعة الدول العربية: ميثاقها وانجازاتها**، ص ١٠٥.

(١٦) المصدر نفسه، ص ١٠٦.

(١٧) المصدر نفسه.

(١٨) محمد عبد الوهاب الساكت، **الأمين العام لجامعة الدول العربية** (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٤)، ص ١١٧ - ١٢١.

(١٩) شؤون عربية، «انشطة الامانة العامة لجامعة الدول العربية وانجازاتها - ١٩٨٤،» **شؤون عربية**، العدد ٤١ (آذار / مارس ١٩٨٥)، ص ٢٩٥.

(٢٠) عبد الحميد الموافي، «ديناميات العمل في الأمانة العامة للجامعة العربية،» في: **جامعة الدول العربية: الواقع والطموح**، ص ٥٨٧.

(٢١) المصدر نفسه، ص ٥٨٨ - ٥٨٩.

(٢٢) ناصيف حتى، «أثر انتقال المقر على دور الجامعة العربية،» في **جامعة الدول العربية: الواقع والطموح**، ص ٦٥٢.

(٢٣) جميل مطر، «الجامعة العربية والنظام الاقليمي العربي وتحديات الثمانينات،» في: **جامعة الدول العربية: الواقع والطموح**، ص ٩٠٢.

(٢٤) سليمان المنذري، «تطور الهيكل التنظيمي لمؤسسات العمل العربي المشترك،» **شؤون عربية**، العدد ٦ (آب / اغسطس ١٩٨١)، ص ٢٧.

(٢٥) مطر وهلال، **النظام الاقليمي العربي: دراسة في العلاقات السياسية العربية**، ص ١٦٨ - ١٧٣.

(٢٦) المصدر نفسه، ص ٢١٩ ـ ٢٢١ . وانظر أيضاً: «دليل جامعة الدول العربية والمنظمات العربية المتخصصة،» **شؤون عربية**، العدد ٣٩ (أيلول/ سبتمبر ١٩٨٤)، ص ٢٣٦ ـ ٢٣٧ . وبالاضافة الى المنظمات المتخصصة هناك أيضاً المجالس الوزارية العربية المتخصصة وهي تجتمع في اطار جامعة الدول العربية ، ولكل منها نظام أساسي ، وتنعقد بصفة دورية ، مثل مجلس وزراء الإعلام العرب ، ومجلس وزراء الصحة العرب ، ومجلس وزراء الداخلية العرب ، ومجلس وزراء الاسكان والتعمير العرب ، ومجلس وزراء الشباب والرياضة العرب ، ومجلس وزراء النقل والمواصلات العرب ، ومجلس وزراء الشؤون الاجتماعية العرب ، ومجلس وزراء العدل العرب .

(٢٧) محمد عزيز شكري ، « الوظيفية واستراتيجية العمل العربي المشترك ، » **السياسة الدولية** ، العدد ٤٨ (نيسان / ابريل ١٩٧٧)، ص ٣٠، ومحمد حافظ غانم ، « الوكالات المتخصصة في نطاق جامعة الدول العربية، » **المجلة المصرية للقانون الدولي**، المجلد ٢٧ (١٩٧١) ، ص ٤٠ ـ ٤٤ .

(٢٨) غسان يوسف مزاحم ، « المنظمات العربية المتخصصة في نطاق جامعة الدول العربية،» (رسالة ماجستير في العلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، ١٩٧٣) ، ص ١٥٥ .

الفصل الثاني

الدور الأمني للجامعة

يمكن تقسيم أبعاد الدور الأمني للجامعة العربية إلى بعدين هما : دور الجامعة إزاء الكيان الصهيوني ، ودور الجامعة إزاء الوجود والاعتداءات الاستعمارية الأخرى .

أولاً : دور الجامعة إزاء الكيان الصهيوني

١ - جوانب الإنجاز

تتلخص جوانب الإنجاز في دور الجامعة في مواجهة الكيان الصهيوني في بعض المجالات السياسية والاقتصادية والعسكرية .

فعلى صعيد المواجهة السياسية ، استطاعت الجامعة العربية توحيد السياسات الخارجية العربية حول الحد الأدنى الذي يمكن به قبول التسوية مع الكيان الصهيوني . وقد برز هذا من قبل إنشاء اسرائيل عام ١٩٤٨ . فإزاء تقرير لجنة التحقيق الأنكلو امريكية اجتمع مجلس الجامعة على مستوى الملوك والرؤساء في

انشـاص بمصر في آذار / مارس ١٩٤٦ وقـرر بالإجمـاع ما يـلي :
« إنَّ فلسطين قطر عربي مصيره مرتبط بمصير دول الجامعة العـربية ، وقضيتـه جزء لا يتجزأ من قضـايا العـرب القوميـة الأساسيـة ، وأن الصهيونيـة خطر داهم ليس عـلى فلسطين وحـدها بـل عـلى بقيـة البـلاد العـربيـة والشعـوب الإسـلامية ، وإن أقـل المطالب في سبيـل حمايـة عروبـة فلسطين هي : (١) إيقـاف الهجرة الصهيـونية تمـامـاً ؛ (٢) منـع تسـرب الأراضي العـربيـة الى الأيادي الصهيونيـة بصورة بـاتة ؛ (٣) العمـل على تحقيق استقـلال فلسطين وتشكيل حكومة تضمن فيها حقوق جميع سكانها الشرعيين بدون تفـريق بين عنصر او مذهب ؛ وإن أي سياسة تأخذ بها أية حكومة اجنبيـة تناقض هـذه المطالب تعتبر سياسة عدوانية موجهة ضدّ فلسطين وضدّ دول الجامعة العربية كافة ، وإذا استمر الغزو الصهيوني لفلسطين واضـطر عرب فلسـطين للدفاع عن أنفسهم تدعم البلاد العربية عـرب فلسطين وتسـاعدهم بكـل الوسـائل الممكنة »[١] .

كـما اتخذ مجلس الجـامعة الـذي انعقد في بلودان بسـوريا في حزيران / يـونيو ١٩٤٦ عـدة قرارات منهـا تكليف كل دولـة من دول الجامعة بإرسال مذكرة إلى بريطانيا تدعـوها إلى الـدخول في مفاوضات حول إنهاء الوضع الراهن في فلسـطين ، وتأليف هيئـة تمثل دول الجامعة مركزها القاهرة ، تكون مهمتها معـالجة قضيـة فلسـطين ، ومطالبـة دول الجامعـة برصـد مبلغ لغرض الـدعايـة للقضية الفلسطينية[٢] .

وحينما بدأت تلوح في الأفق الدولي فكرة تقسيم فلسـطين ، بـادرت الجامعـة في الدورة الخـامسة لمجلسهـا في كانـون الأول / ديسمبر ١٩٤٦ باتخاذ القرار الآتي : « إن مجلس جامعة الدول العربيـة

يؤكد من جديد عزم دول الجامعة العربية على مواصلة الدفاع عن حقوق عرب فلسطين حتى يرجع الحقّ إلى نصابه ، وأن مجلس الجامعة لن يلين ولن ينثني عن عزمه على رفضه أي مشروع من شأنه أن يؤدي الى تقسيم فلسطين ، أو تأسيس رأس جسر صهيوني فيها ، كما وأنه لن يدخر وسعاً في القيام بكل ما تتطلبه الظروف والأحوال للاحتفاظ بصفة فلسطين العربية باعتبارها جزءاً حيوياً من الوطن العربي الأكبر »(٣) .

وبعد إعلان تقرير لجنة التحقيق الدولية التي عينتها الأمم المتحدة عام ١٩٤٧ ، قررت اللجنة السياسية للجامعة في اجتماع طارىء في صوفر في ١٦ أيلول / سبتمبر من العام نفسه أن مقترحات لجنة التحقيق الدولية تنطوي على إهدار فاضح لحقوق عرب فلسطين الطبيعية في الاستقلال ، كما قررت اللجنة إرسال مذكرة الى كل من الولايات المتحدة وبريطانيا تحيطهما علماً بأن كل قرار يتخذ بشأن فلسطين لا ينص على قيام دولة عربية مستقلة فيها يهدد بإثارة اضطرابات خطيرة في الشرق الاوسط ، وأنّ الدول العربية عازمة على تأييد عرب فلسطين في كل ما يقومون به عندئذ من أعمال في سبيل الدفاع عن عروبة وطنهم وحريتهم(٤) .

وإزاء قرار التقسيم الذي أصدرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٤٧ ، اجتمع مجلس الجامعة في ٨ كانون الأول / ديسمبر من العام نفسه وقرر ما يلي : « إن الحكومات العربية لا تقر قرار الأمم المتحدة ، وتعتبر التقسيم باطلاً من أساسه ، ولذلك فهي إلى جانب الشعب العربي لدفع الظلم عن إخواننا في

فلسطين لتحقيق الاستقلال والسيادة لها . إن الدول العربية تنفيذاً لإرادة شعوبها ستتخذ من التدابير الحاسمة ما هو كفيل بإحباط مشروع التقسيم الظالم ونصرة حق العرب ، وقد وطدت العزم على خوض المعركة التي أجبرت على خوضها ، وقررت السير فيها حتى النهاية ، حتى تستقر مبادىء الأمم المتحدة في نصابها السليم ، وتسود في الاراضي المقدسة مبادىء العدالة والمساواة بين الناس أجمعين »[٥] .

وبعد انشاء الكيان الاسرائيلي ، استطاعت الجامعة العربية بلورة موقف موحد إزاء محاولات الصلح مع العدو الإسرائيلي من قبل بعض الدول العربية ، أو إزاء عمليات الصلح التي تمت بالفعل ، أو إزاء كيفية تسوية الصراع .

فإزاء محاولات الصلح بين اسرائيل وإحدى الدول العربية عام ١٩٥٠ ، أصدر مجلس الجامعة في دورته الثانية عشرة في ذلك العام بيانا جاء فيه : « لا يجوز لأية دولة من دول الجامعة العربية ان تتفاوض في عقد صلح منفرد أو أي اتفاق سياسي او اقتصادي او عسكري مع اسرائيل ، أو ان تعقد فعلا مثل هذا الصلح والاتفاق ، وإن الدولة التي تقدم على ذلك تعتبر فوراً منفصلة عن الجامعة العربية طبقاً للمادة ١٨ من ميثاقها ، وإن على جميع الدول الأعضاء أن تتخذ تجاهها الإجراءات التالية : (أ) قطع العلاقات السياسية والقنصلية معها ؛ (ب) إغلاق الحدود المشتركة معها ووقف العلاقات الاقتصادية والتجارية والمالية معها ؛ (ج) منع كل اتصال مالي أو تعامل تجاري مباشرة أو بالواسطة مع رعاياها »[٦] .

وفي ٢٩ شباط / فبراير ١٩٦٠ قرر مجلس الجامعة ما يلي : « أولاً ـ توكيد المبادىء الآتية سياسة عربية موحدة تلتزم بها الدول الأعضاء

في قضية فلسطين وتتخذها قاعدة لتخطيطاتها وتدابيرها واجراءاتها : (١) ان الشعب العربي الفلسطيني هو صاحب الحق الشرعي في فلسطين ، وان من حقه أن يسترد وطنه ويقرر مصيره ، وله كأيّ شعب في العالم أن يعيش في وطنه عيشاً كريماً حراً ، وأن يمارس حقوقه الوطنية كاملة ؛ (٢) إن مطالبة الشعب العربي الفلسطيني بحقوقه هي حركة وطنية للتحرر من الصهيونية التي أدت بمساندة الاستعمار إلى إخراج العرب من وطنهم واغتصاب أراضيهم ، وحرمانهم من موارد رزقهم ، والتي لا تزال ماضية بمساعدة الاستعمار في سياستها العدوانية التوسعية ، ويتعين لكل هذا أن تتضامن الدول العربية ، وتلتزم بمؤازرة الشعب الفلسطيني لاسترداد حقوقه ، عاملة بكل وسيلة ممكنة سواء في النطاق العربي أو الصعيد الدولي . . . إن محور النزاع بشأن قضية فلسطين لا يقوم من الجانب العربي على أساس عنصري أو ديني ، فالأمة العربية تأبى بطبيعتها وتقاليدها الدعوات العنصرية ، ونزعات التمييز الديني ، وليس النزاع كذلك قائماً على حدود ولا هو قضية لاجئين ، ولكن النزاع في حقيقته وواقعه ينطوي على قضية تحررية قومية تهدف ـ شأن أي حركة قومية تحررية ـ إلى دفع غزوة أجنبية ، وتمكين الشعب العربي الفلسطيني من استعادة وطنه والعيش فيه بحرية وأمن وسلام »[٧] .

وإزاء قيام الرئيس التونسي بورقيبة بطرح مشروع صلح مع إسرائيل عام ١٩٦٥ قرر مجلس الجامعة : « (١) تأكيد الرفض البات للمقترحات التي انفرد السيد رئيس الجمهورية التونسية بإعلانها خروجا على الإجماع العربي الحكومي والشعبي ، ونقضاً للالتزام القومي والرسمي بالعمل لتحرير الوطن العربي من الاستعمار الصهيوني في فلسطين ؛ (٢) التأكيد التام على تمسك الدول العربية بالخطط المقررة لتحرير فلسطين ، والتصميم على تنفيذها تنفيذاً كاملا »[٨] .

أما حالة الموقف الموحد الذي اتخذته الجامعة ازاء عملية

الصلح مع إسرائيـل من قبل إحـدى الدول العـربية وهي الحـالة الوحيدة ، فتتمثل في إصدار مجلس الجامعة قراراً بفصل مصر من عضوية الجامعة ونقل مقرها من القاهـرة ومطالبـة الدول العـربية بقـطع علاقـاتها معهـا . وإذا كانت الجـامعة العـربية قـد اتخذت موقفاً مبـدئياً حـافظت عليـه منذ البـداية وهـو رفض الصلح مع اسرائيل واكـدته الـلاءات الثلاث لمؤتمر قمـة الخرطـوم في آب / اغسطس ١٩٦٧ ، وطبقت عقوبة مخالفـة هذا المـوقف على مصر حينها ارتكبت جريمة الصلح ، فإن ما صدر عن مؤتمـر قمة فـاس في ايلول / سبتمبر ١٩٨٢ وان كان يعتبـر تخليا بعض الشيء عن هـذا الموقف المبـدئي ، إلا أنه يتضمن خـطوة ايجابيـة ، وهي أن الجامعة انتقلت من حالة رد الفعل الى حالة المبادرة ومحـاولة خلق الفعل الموحد ، وهو أمر له مغزاه بالنسبـة لمستقبل العمـل العربي المشترك .

يـرتبط بالمـواجهة السيـاسية أيضـاً دور الجامعـة في مسـانـدة الشعب الفلسـطيني في التعبير عن نفسـه عـلى المستـويـين العـربي والدولي . فقد حـرص واضعو ميثـاق الجامعـة على أن يكـون له ملحق خـاص بفلسطين جـاء فيـه انـه : « نـظراً لـظروف فلسـطين الخاصة ، وإلى أن يتمتع هذا القطر بممارسـة استقلالـه فعلا ، يتـولى مجلس الجامعة أمر اختيار مندوب عربي من فلسطين للاشتراك في أعمالـه » . وقد بدأت الجامعـة تسعى منذ عـام ١٩٥٩ إلى إنشاء كيـان فلسطيني يتحـدث باسم الفلسـطينيين في المجـال الدولي إلى أن تمت إقـامة منـظمة التحـرير الفلسـطينية عـام ١٩٦٤ من خلال مؤتمـر القمة

العربي الأول ، وجاء مؤتمر القمة العربي السابع في الرباط عام ١٩٧٤ ليعترف بالمنظمة بوصفها الممثل الشرعي الوحيد للشعب الفلسطيني ، وفي عام ١٩٧٦ قرر مجلس الجامعة إعطاء فلسطين ممثلة في منظمة التحرير الفلسطينية العضوية الكاملة في الجامعة[٩] .

وعلى صعيد المواجهة الاقتصادية ، فرضت الجامعة العربية الحصار الاقتصادي على الكيان الصهيوني منذ أن كان في طور الإنشاء . ففي ٢ كانون الأول / ديسمبر ١٩٤٥ أصدر مجلس الجامعة قراراً بمقاطعة البضائع الصهيونية جاء فيه ان « المنتجات اليهودية في فلسطين غير مرغوب فيها في البلاد العربية ، وإن إباحة دخولها للبلاد العربية يؤدي الى تحقيق الأغراض السياسية الصهيونية » . كما نص القرار على أن تؤلف لجنة من الدول الممثلة في الجامعة للتنسيق والاشراف على تنفيذ هذا القرار . ولقد تطورت فيما بعد لجنة المقاطعة من لجنة مؤقتة إلى لجنة دائمة تجتمع في القاهرة لتنظيم أعمالها ووضع مقترحاتها وتوصياتها لتعرض على مجلس الجامعة لإقرارها ، والاتصال بحكومات دول الجامعة من أجل تنفيذها . كما أصدر المجلس بعد ذلك قراراً بتوسيع نطاق المقاطعة تضمّن « أن لا تكون المقاطعة سلبية فحسب ، بل يجب أن تكون إيجابية ، بمعنى أن يقوم العرب من أهل فلسطين او من بلاد الجامعة العربية بإنشاء صناعات ذات أسس اقتصادية لتحل محل المصنوعات الصهيونية ، وبذلك يستطيع عرب فلسطين أن يعتمدوا على إنتاج العرب دون أن ينالهم ضرر من جراء مقاطعتهم للبضائع الصهيونية » . كما نص القرار على أن عمل

المقاطعة يجب أن لا يقتصر على المجهود الحكومي فحسب ، بل يجب أن يكون شعبياً ، فتعمل الدعاية اللازمة حتى تتشبع الشعوب العربية بضرورة مقاطعة البضائع الصهيونية لتصبح المقاطعة عقيدة كل عربي[١٠] . وقد تطورت عملية المقاطعة بعد قيام اسرائيل ، حيث تم إنشاء جهاز للمقاطعة مقره دمشق له فروع في بقية الدول العربية ، كما أن المقاطعة توسعت لتشمل مقاطعة الشركات الأجنبية التي تتعامل مع إسرائيل ، وقد ثبت أن مجال المقاطعة هو من اكثر مجالات المواجهة مع اسرائيل من حيث الفعالية[١١] .

وعلى صعيد المواجهة العسكرية ، فإنه ما ان بدأت ملامح قرار التقسيم في الظهور وأعلنت بريطانيا نيتها في الانسحاب من فلسطين حتى قررت اللجنة السياسية للجامعة خلال اجتماعها في صوفر بلبنان في ١٦ أيلول / سبتمبر ١٩٤٧ تشكيل لجنة من الخبراء العسكريين لدراسة الموقف في فلسطين ، وتقديم تقرير بذلك الى اللجنة السياسية في اجتماعها المقبل[١٢] . وقد تضمن التقرير الذي وضعته اللجنة تقويما مفصلا لموقف العدو وموقف القوات العربية المواجهة لهذا العدو ، وخرجت نتيجة هذا التقويم بتوصيات عديدة كان أهمها اعتبار الشعب الفلسطيني أساس الدفاع عن فلسطين ، وتمكينه بالمال والسلاح والعتاد من قيامه بهذا الواجب ، وكذلك مرابطة الجيوش العربية على حدود فلسطين لمساندة الشعب الفلسطيني في نضاله ، وأخيراً تشكيل

قوات من المتطوعين العرب للقتال إلى جانب الشعب الفلسطيني داخل فلسطين[١٣] . وقد حظيت توصيات اللجنة بالموافقة الإجماعية من قبل مجلس الجامعة المنعقد في بيروت في تشرين الأول / اكتوبر ١٩٤٧ ، والذي جاء في قراراته ما يلي : « أولا : مقررات بلودان السرية[١٤] واجبة التنفيذ في حالة تطبيق أي حل من شأنه أن يمس حق فلسطين في أن تكون دولة عربية مستقلة ؛ ثانياً : بالنسبة الى قرار الحكومة البريطانية المعلن أخيراً عن عزمها على التخلي عن انتدابها على فلسطين وجلائها عنها مع قواتها العسكرية وجهازها الإداري ، ونظراً لوجود القوات الصهيونية ومنظماتها الإرهابية التي تهدد سلامة العرب في فلسطين ، فإنَّ الحالة تستلزم من جانب دول الجامعة العربية اتخاذ احتياطات عسكرية على حدود فلسطين . ولهذا يوصي المجلس الدول العربية بأن تبادر إلى اتخاذ هذه الاحتياطات العسكرية ، على أن تيسر الدول المتاخمة لفلسطين سبيل الاشتراك والتعاون في هذا الواجب بالاتفاق بينها ؛ ثالثا : يوصي المجلس دول الجامعة بالمبادرة إلى أداء المساعدات المادية والمعنوية إلى العرب في فلسطين لتقويتهم وتعضيدهم في الدفاع عن أنفسهم وعن كيانهم ، وأن ترصد دول الجامعة الأموال اللازمة لذلك »[١٥] .

بالإضافة إلى ذلك ، قرر المجلس تشكيل لجنة عسكرية فنية مرتبطة بالأمين العام ، عهد إليها بمهمة تنفيذ قرارات اللجنة الأولى في تنظيم الدفاع عن فلسطين وإعداد المتطوعين العرب . وقد أوصت هذه اللجنة ـ التي اتخذت من دمشق مقراً لها ـ في تقرير قدمته إلى أمانة الجامعة يوم ٢٧ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٤٧ بأن التغلب على القوات اليهودية يحتاج الى قوات نظامية مدربة تدريباً جيداً ، ومسلحة تسليحاً حديثا ، إلى جانب القوى

الفلسطينية[١٦] . وفي ٨ شباط / فبراير ١٩٤٨ قدم رئيس اللجنة تقريراً الى مجلس الجامعة أكد فيه على ضرورة تدخل الجيوش العربية ، وأنه بدون ذلك فإن الموقف سيكون سيئاً جداً ، وفي ١٢ نيسان / ابريل ١٩٤٨ اجتمع مجلس الجامعة على مستوى رؤساء الحكومات وقرر دخول الجيوش العربية إلى فلسطين[١٧] .

الحالة الثانية التي تحركت فيها الجامعة العربية عسكرياً في بداية الستينات إزاء المشروعات الإسرائيلية لتحويل مجرى نهر الأردن ، حيث عهد مجلس الجامعة بقراره في ٢٨ آب / أغسطس ١٩٦٠ إلى اللجنة العسكرية الدائمة وضع خطة للتصدي لهذا العدوان الجديد . وقد توصلت اللجنة العسكرية الدائمة من اجتماعاتها إلى تقدير للموقف يتلخص في أن منع اسرائيل من تحويل مجرى نهر الأردن قد يتطور الى حرب شاملة ، مما يستدعي أن تكون جيوش الدول العربية على درجة عالية من الاستعداد ، كما يستدعي وجود قيادة عربية متفرغة بدلا من اللجنة العسكرية الدائمة . وبتاريخ ٤ شباط / فبراير ١٩٦١ أصدر مجلس الجامعة قراراً بدعوة الهيئة الاستشارية العسكرية لمجلس الدفاع إلى الاجتماع لبحث الإجراءات المضادة للحيلولة دون تنفيذ المشروع الإسرائيلي . وفي ٢٢ نيسان / ابريل ١٩٦١ اجتمعت الهيئة الاستشارية العسكرية ، وتوصلت إلى نتائج أهمها : « إن انتهاء اسرائيل من تحويل مجرى نهر الاردن والذي ينتظر ان يكون في نهاية عام ١٩٦٤ سوف يخلق موقفاً يفرض على الدول العربية القيام بعمل دفاعي واحد يجب الإعداد له قبل نهاية عام ١٩٦٢ ، وهذا الإعداد

يتطلب وجود قيادة مشتركة ذات فعالية » . وعلى أثـر ذلك عقـد مجلس الدفاع المشتـرك دورته الثـالثة في ١٠ حـزيران / يـونيو ١٩٦١ ، وبعـد دراسة تـوصيات رؤسـاء الأركان العـرب تم تشكيل قيـادة عامة مشتركة لقـوات الدول العـربية حسب التنـظيم المقترح من اللجنـة العسكريـة ، على أن يكـون لها هيئـة أركـان تتـألف من ضبـاط ذوي كفـاءة ، وأن تضمّ القيـادة عنـد استكمـالهـا ١٠٨ ضباط ، وتتولى القيادة إنجاز الخطة في شكلها العام خلال أربعة أشهـر من تشكيلها . وقـد صـادق المجلس عـلى التنـظيم الـذي اقترحته اللجنـة العسكريـة ، وطلب من الدول إرسـال ضباطهـا للعمـل في القيادة ، كـما دعا المجلس الـدول العـربيـة إلى إعداد قواتها للقتال[١٨] . وفي عام ١٩٦٣ ، وإزاء تقدم اسرائيل شوطاً بعيداً في تنفيذ مشروعها لتحـويل مجـرى نهر الأردن ، قرر مجلس الجـامعـة في ١٩ أيلول / سبتمبـر ١٩٦٣ دعـوة مجلس الـدفـاع المشترك لمواجهـة هذا الخـطر . وقد سبق اجتمـاع مجلس الدفـاع اجتماع للهيئة الاستشـارية العسكـرية عقـد في القاهـرة في أوائل شهـر كانـون الأول / ديسمبر ١٩٦٣ والتي كـررت في توصيـاتها دعوة الاقطار العربية إلى ارسال ضباطها لشغل الـوظائف المقـررة في القيادة المشتركة[١٩] .

وقد جاء مؤتمر القمة العربي الأول الذي عقد في القاهـرة في كـانون الثـاني / ينايـر ١٩٦٤ بناء عـلى دعوة الـرئيس جمال عبـد الناصر فقرر إنشاء قيادة عـامة مـوحّدة لجيـوش الدول العـربية ،

وعين الفريق أول علي عامر قائداً لها ، والفريق عبد المنعم رياض رئيسا للأركان ، كما حدد المؤتمر ميزانية للانفاق على تشكيل القوات وحدد نصيب كل دولة فيها . وفي مؤتمر القمة الثاني بالاسكندرية في أيلول / سبتمبر ١٩٦٤ تقرر بدء العمل في تحويل مجرى نهر الأردن وروافده فوراً ، وتعزيز الدفاع العربي ، وحشد القوات بشكل يؤمّن للدول العربية التي سيجري فيها حرية الحركة . وفي مؤتمر قمة الدار البيضاء في أيلول / سبتمبر ١٩٦٥ تقرر الاستمرار في أعمال مشروع التحويل وفقا للخطة المرسومة[٢٠] .

الحالة الثالثة التي اتخذت فيها جامعة الدول العربية قرارات بالمواجهة العسكرية ضد اسرائيل هي فترة الاعداد لحرب تشرين الأول / اكتوبر ١٩٧٣ . ففي اجتماع مجلس الدفاع المشترك في دورته الثامنة عشرة في تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧١ تقرر أن تقوم الدول العربية في العمق بتدعيم دول المواجهة بالقوات على الوجه الآتي : العراق : سربا هوكر هنتر للجبهة الأردنية ، ثلاثة أسراب ميج ٢١ للجبهة السورية ، سرب ميج ١٧ للجبهة السورية ، فرقة مدرعة للجبهة الأردنية ، فرقة مشاة للجبهة الأردنية ؛ السعودية : سربا لايتينغ للجبهة الأردنية ؛ ليبيا : سرب ميراج ٣ للجبهة المصرية ؛ الجزائر : سربا ميج ٢١ للجبهة المصرية ، سربا ميج ١٧ للجبهة المصرية ؛ المغرب : سرب إف .٥ للجبهة المصرية ، لواء مدرع للجبهة المصرية[٢١] .

وفي أيلول / سبتمبر ١٩٧٢ قرر مجلس الجامعة تأليف لجنة من وزراء الخارجية والدفاع لتقويم الموقف من جميع نواحيه ، ووضع الأسس لخطة عمل عربي مشترك محدد الوسائل والالتزامات لمواجهة العدو الإسرائيلي على ان تجتمع اللجنة في الكويت في ١٥ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٧٢ . وقد ناقشت اللجنة موضوع توفير المعونة والدعم الواجب تقديمه إلى دول المواجهة ، كما بحثت لأول مرة موضوع إنشاء مؤسسة عربية للصناعة الحربية تساهم فيها كل دولة عربية بنسبة ٢ بالمائة من دخلها القومي . وفي كانون الأول / ديسمبر ١٩٧٢ اجتمعت الهيئة الإستشارية العسكرية المكونة من رؤساء اركان الجيوش العربية في القاهرة واتخذت عدة توصيات أهمها : استمرار الالتزام في تقديم الدعم العسكري طبقا لمقررات مجلس الدفاع المشترك في دورته الثانية عشرة ، والتزام كل دولة عربية بتخصيص ١٥ بالمائة على الأقل من دخلها القومي لتطوير ورفع الكفاءة القتالية لقواتها المسلحة ، مع اعطاء الأسبقية الأولى في التطوير والدعم للقوات الجوية والدفاع الجوي. وإذا كانت ظروف الدولة لا تتيح لها إنفاق هذه النسبة على قواتها المسلحة نتيجة نقص في الأفراد والخبرات فعلى هذه الدولة ان تدعم دول المواجهة بالأموال لتستكمل بها هذه النسبة ، والاسراع بانشاء مؤسسة عربية للانتاج الحربي تسهم فيها كل دولة بنسبة ٢ بالمائة على الأقل من دخلها القومي لمدة خمس سنوات[٢٢] . وطبقا لشهادة الفريق سعد الدين الشاذلي فإن جهود مجلس الدفاع

المشترك أسفرت عن دعم كل من مصر وسوريا قبل حرب تشرين الأول / اكتوبر وأثناءها بما يلي : الجبهة المصرية : سرب ميج ٢١ جزائري ، سرب سوخوي جزائري ، سرب ميج ١٧ جزائري ، سربي ميراج ليبيين ، سرب هوكر هنتر عراقي ، لواء مدرع ليبي ، لواء مدرع جزائري ، لواء مشاة مغربي ، لواء مشاة سوداني ، كتيبة مشاة كويتية ، كتيبة مشاة تونسية ؛ الجبهة السورية : ثلاثة اسراب ميج ٢١ عراقية ، سرب ميج ١٧ عراقي ، فرقة مدرعة عراقية، لوائين مدرّعَين أردنيّين ، لواء مدرّع مغربي ، لواء مشاة سعودي ، كتيبة دبابات كويتية .

٢ ـ جوانب القصور

على صعيد المواجهة السياسية ، برز قصور الجامعة واضحاً في مجال إيجاد كيان فلسطيني مستقل. فالجامعة لم تبدأ في السعي لإنشاء هذا الكيان بجناحيه السياسي والعسكري إلا عام ١٩٥٩ ، ولم يتحقق إلا عام ١٩٦٤ ، ولم تعترف الجامعة بمنظمة التحرير الفلسطينية بأنها الممثل الشرعي الوحيد للشعب الفلسطيني إلا عام ١٩٧٤ ، ولم تمنحها العضوية الكاملة فيها إلا عام ١٩٧٦ .

وعلى صعيد المواجهة الاقتصادية ، فإن جانب القصور الأساسي هو أن قرارات المقاطعة اقتصرت فقط على إسرائيل والشركات المتعاملة فقط ، دون أن تمتد إلى الدول المساندة لها وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية .

وعلى صعيد المواجهة العسكرية ، فإنّ أوجه القصور عديدة ، أولها هو ان مجلس الجامعة لم يتخذ منذ بدء عمله عام ١٩٤٥ وحتى بدء معركة فلسطين عام ١٩٤٨ أي تدبير عملي جدّي من أجل حماية عرب فلسطين ، وبخاصة في مواجهة غزو المنظمات الصهيونية العاملة في فلسطين وبالرغم من ادراكه « أن الخطر الصهيوني يهدد البلاد العربية » و« أن هدف الصهيونية هو تأسيس وطن قومي ودولة يهودية في فلسطين »[٢٤] . ومع أن رئيس اللجنة العسكرية حذر مجلس الجامعة في ٨ شباط / فبراير ١٩٤٨ من أنه إذا لم تسرع الجيوش العربية بالتدخل فإنّ الموقف سيكون سيئاً جداً ، فإنّ مجلس الجامعة لم يجتمع ليتخذ قرار التدخل إلا بعد أكثر من شهرين من هذا التحذير وبالتحديد في ١٢ نيسان / ابريل ١٩٤٨ ، ومن المعروف أن الدول العربية لم تنفذ قرار التدخل إلا ابتداء من ١٥ أيار / مايو ١٩٤٨[٢٥] .

وثاني أوجه القصور في المجال العسكري هو أن الأجهزة العسكرية التي نصّت عليها معاهدة الدفاع المشترك التي أقرها مجلس الجامعة في نيسان / ابريل ١٩٥٠ وهي مجلس الدفاع المشترك والهيئة الاستشارية العسكرية واللجنة العسكرية الدائمة ظلت مجمّدة لمدة سبع سنوات من عام ١٩٥٤ حتى عام ١٩٦١[٢٦] ، رغم تزايد المدّ العدواني لإسرائيل على مختلف الجبهات ، بل ورغم غزوها واحتلالها سيناء بالتعاون مع بريطانيا وفرنسا عام ١٩٥٦ . وحتى حينما بدأ تنشيط هذه الأجهزة منذ عام ١٩٦١ وشكلت القيادة العربية الموحدة للجيوش العربية عام

١٩٦٤ ، فإنّ نشاط هذه الاجهزة سرعان ما تجمد مرة أخرى في الشهور الأولى لعام ١٩٦٧[٢٧] . ومن هنا لم تلعب هذه الأجهزة أيّ دور إزاء العدوان الاسرائيلي في حزيران / يونيو ١٩٦٧ .

ثالث أوجه القصور هو ان الجامعة لم تقم بأي دور عسكري إزاء الغزو الاسرائيلي لبيروت في صيف عام ١٩٨٢ وقصف المفاعل النووي في بغداد والعدوان الاسرائيلي على مقر منظمة التحرير الفلسطينية في تونس .

ثانياً : دور الجامعة إزاء الوجود والاعتداءات الاستعمارية الأخرى

١ ـ جوانب الانجاز

يتناول البحث هنا جوانب الإنجاز في نشاط الجامعة إزاء الوجود أو الاعتداءات الاستعمارية بالنسبة لسوريا ولبنان ومصر وليبيا وتونس والمغرب والجزائر واليمنين الديمقراطية والعربية .

بالنسبة لسوريا ولبنان ، فإنه ازاء الوجود الفرنسي في كليهما ، وازاء اعتداء القوات الفرنسية على دمشق في ٢٩ أيار / مايو ١٩٤٥ اجتمع مجلس الجامعة في ٤ حزيران / يونيو ١٩٤٥ وأصدر قراراً جاء فيه : « إن أي مؤتمر دولي يعقد لحل النزاع بين سوريا ولبنان من جهة وفرنسا من جهة أخرى يجب أن تمثل فيه جامعة الدول

العربية إلى جانب تمثيل سوريا ولبنان ، وأن يكون مفهوماً أن كل مفاوضة في هذا الشأن هي على أساس الاستقلال والسيادة الكاملين ، لهما »(٢٨). كما اتخذ المجلس القرارات التالية : « أولاً : إن الحكومة الفرنسية اعتدت على سوريا ولبنان ، وعليها تقع مسؤولية ما وقع من قتل وتخريب وخسائر . ثانياً : (أ) إن بقاء القوات الفرنسية في سوريا ولبنان يتنافى مع حقوق السيادة والاستقلال المعترف لهما بها ؛ (ب) إن وجود القوات الفرنسية في سوريا ولبنان يعرّض البلاد والأهالي بصفة مستديمة إلى مثل هذه الحوادث الفاجعة التي وقعت في الأيام الأخيرة والتي حدث مثلها في الماضي ؛ (ج) إن وجود هذه القوات يحدث توتراً مستمراً في علاقات فرنسا مع الجمهوريتين العربيتين يمتد إلى بقية الأقطار العربية ، ويعيق المجهود ضد اليابان ، لذلك يؤيد المجلس طلب سوريا ولبنان الجلاء العاجل لجميع القوات الفرنسية عن أراضي الجمهوريتين ، وهو حين يقرر ذلك لا يفكر مطلقا في احتمال بقاء قوة أجنبية اخرى في بلاد الجمهوريتين العربيتين ، وقد اعلن البريطانيون من غير تردد عزمهم على سحب قواتهم من هذين القطرين . ثالثاً : يرى المجلس بعد فحص مسألة القوات المعروفة بالفرق الخاصة ؛ بما فيها القناصة اللبنانية وغيرها ، إن هذه الفرق وما يتبعها من اسلحة وعتاد ومهمات ومنشآت لسوريا ولبنان ، يجب تسليمها جميعاً للقيادتين السورية واللبنانية لتكون تحت تصرّف حكومتي الدولتين . وأيضا قرر المجلس أن تتخذ التدابير اللازمة وفقاً للمادة السادسة من ميثاق الجامعة لدفع الاعتداء الفرنسي ، وهو حين يتخذ هذه التدابير لن يدّخر تضحية في سبيل القيام بواجبه ، وهو يقوم بتنسيق الوسائل والجهود المطلوبة على ضوء التطورات الدولية المحتملة ليصل بمعونة دول الجامعة للقطرين العربيين إلى تحقيق غرضه وغرضهما في الاستقلال والسيادة وجلاء القوات الاجنبية عنهما »(٢٩) .

وبالنسبة لمصر ، قرر مجلس الجامعة في نيسان / ابريل

١٩٤٦ تأييدها في مطالبها الخاصة بجلاء القوات البريطانية عن اراضيها ، وفي حزيران / يونيو من العام نفسه قرر المجلس :

« إن الدول العربية الممثلة في مجلس جامعة الدول العربية تعلن تأييدها المطلق لأهداف مصر القومية في وحدة وادي النيل وجلاء الجيوش الأجنبية جلاء تاما . وتبدي قلقها من وقف المفاوضات المصرية البريطانية ـ وترى أن الصداقة القائمة بينها وبين بريطانيا لا يمكن أن تستمر إلا إذا حققت مطالب مصر تحقيقاً كاملاً يصون لها وللبلاد العربية المركز الدولي الجدير بها »[٣٠] .

وقد تكررت البيانات المؤيدة لموقف مصر من قبل مجلس الجامعة في آذار / مارس وتشرين الأول / اكتوبر ١٩٤٧ ، وتشرين الأول / اكتوبر ١٩٥١[٣١] ، ونيسان / ابريل ١٩٥٣ ، وكانون الثاني / يناير ١٩٥٤[٣٢] .

وبشأن القضية الليبية ، طالب مجلس الجامعة في حزيران / يونيو ١٩٤٥ من وزراء خارجية الدول الكبرى اشراكه في اللجنة المقرر ايفادها من قبل هذه الدول إلى ليبيا لاستطلاع رأي شعبها ، وأوصى المجلس الأمين العام بأنه اذا لم تدع الجامعة إلى اللجنة المقترحة فعليه أن يتخذ من الاجراءات ـ سواء بشخصه أو بمن ينوب عنه ـ ما يسمح بمراقبة التحقيق في اتجاه الحق والعدل ومصلحة ليبيا وأهلها[٣٣] . وقد قدم أمين عام الجامعة العربية مذكرة الى مؤتمر وزراء خارجية الدول الكبرى المنعقد في لندن في أيلول / سبتمبر ١٩٤٥ أوضح فيها رغبة الشعب الليبي في بقاء بلاده موحّدة ، وأن تترك له الحرية في إدارة شؤونه ، وأن

تصبح ليبيا عضواً في جامعة الدول العربية ، وأن أيّ حل لا يحقق هذه الأماني سيؤدي الى خيبة أمل مريرة ليس في ليبيا فحسب ، بل وفي أنحاء الوطن العربي أجمع[٣٤] . وفي ١٨ نيسان / ابريل قرر مجلس الجامعة ارسال مذكرة الى الدول التي ستشارك في مؤتمر الصلح مع إيطاليا ، أكد فيها حق الشعب الليبي في تقرير مصيره عن طريق الاستفتاء الحر تحت إشراف الأمم المتحدة والجامعة العربية ، وان اعادة أي ارتباط لإيطاليا في ليبيا سيقاوم بالسلاح من الشعب الليبي المناضل ، وأن تقسيم البلاد إلى مناطق نفوذ أو وضعها تحت الوصاية يتنافى مع مصلحة شعب ليبيا. وأضافت مذكرة مجلس الجامعة :

« وتعتقد الجامعة أن واجبها لا يقتصر على معاضدة فريق من الدول العربية لتحقيق حريته ، ولكنها مؤسسة تقوم أصلا لحفظ السلام في العالم العربي ، توقن أنّ أيّ قرار يتخذ ضد رغبة الشعب الليبي الذي تؤيده الشعوب العربية الشقيقة سيكون على التحقيق عاملاً خطيراً في إثارة الاضطراب والفوضى بل واشعال الحرب »[٣٥] .

وفي كانون الأول / ديسمبر ١٩٤٦ طالب مجلس الجامعة البلدان العربية بأن تبذل جهودا دبلوماسية عند بحث استئناف علاقاتها بإيطاليا للحصول على وعد صريح منها لا بوجوب تخليها عن المنطقة التي كانت تحتلها فحسب ، بل وبمساعدة عرب ليبيا على نيل استقلالهم الكامل[٣٦] . وحينما عرضت القضية الليبية على الأمم المتحدة في نيسان / ابريل ١٩٤٩ وطرح اقتراح بتقسيمها إلى ثلاث ادارات : بريطانية (برقة) ، وفرنسية

(فزان) ، وايطالية (طرابلس) ، سارعت الجامعة بالسعي إلى احباط هذا الاقتراح ، وامتدت مساعيها إلى أغلب عواصم العالم ، وممثلي جميع الدول في القاهرة ، واستعانت بممثلي البلدان العربية في الدول الغربية للحصول على الأصوات اللازمة لإحباط الاقتراح في الأمم المتحدة ، وبعثت ، بالتعاون مع مصر ، وفداً يمثل طرابلس وهيئة تحرير ليبيا إلى الأمم المتحدة وأمدّته مادياً وأدبياً ، حتى استطاع هذا الوفد أن يلعب دوراً مهماً في إفشال اقتراح التقسيم[٣٧] .

وقبل تناول دور الجامعة العربية إزاء الوجود والاعتداءات الاستعمارية على دول المغرب العربي (تونس ، المغرب ، الجزائر) كل على حدة ، تجدر الاشارة إلى قرار مجلس الجامعة في عام ١٩٥٣ والذي جاء فيه :

« يقرر المجلس الموافقة على قرار اللجنة السياسية الآتي : ترى اللجنة السياسية لجامعة الدول العربية على ضوء ما تجمع من معلومات عن التطورات الأخيرة في شمال أفريقيا انشاء صندوق لتلقي مساهمة الحكومات العربية والحكومات الصديقة وتبرعات المنظمات والافراد بقصد مؤازرة واسعاف أبناء هذا الجزء العزيز من الوطن العربي تشرف عليه لجنة فرعية تضع القواعد للصرف منه ، على أن تتكون إلى جانب تلك اللجنة هيئة تضم ممثلي جميع الهيئات المغربية بقصد التعاون على تحقيق أهداف ذلك الصندوق على أحسن وجه في أسرع وقت »[٣٨] .

وإذا انتقلنا بعد ذلك إلى كل دولة على حدة : بالنسبة لتونس ، فإنه حينما عرضت قضيتها على الجمعية العامة للأمم

المتحدة ، أوصى مجلس الجامعة في تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٥١ الأمين العام بأن يرسل برقية إلى باي تـونس يعلن له فيهـا تأييـد الجامعة للشعب التونسي في كفاحه لنيل حـريته واستقـلاله ، كـما أوصى المجلس وفود البلدان العربيـة لدى الجمعيـة العامـة للأمم المتحدة بأن تيسّر للوفد التونسي بسط القضية والدفاع عنها ، كـما سعت الجـامعة لـدى مجموعـة الدول الأفـرو ـ آسيويـة لتقف مع تونس في قضيتها[٣٩] . وازاء اعتداء القوات الفـرنسية في قـاعدة بنزرت على تونس في تموز / يوليو ١٩٦١ انعقد مجلس الجامعة في جلسة طارئـة في ٢٤ من الشهر نفسـه ، وأصدر قـراراً باستنكـار الاعتداء الفرنسي جاء فيه :

« (١) تأييد تونس التام ومؤازرتها بشتى الوسائل في تحرير جميـع أراضيها من الجنود الفرنسيين ؛ (٢) إيفاد مجموعة من المتطوعين العـرب إلى تونس في الأيام القليلة التالية وإعداد سـائر مجمـوعات المتـطوعين للسفـر تباعـاً ؛ (٣) إيفاد البعثات الطبية المصرية وتقديم المعونات المختلفة فوراً لإسعاف الجرحى والمصابين ؛ (٤) تقديم ما يقتضيـه الموقف من المسـاعدات العـاجلة الفعالـة مـادياً وعسكـرياً إلى الحكـومة التـونسية ؛ (٥) متـابعة المـوضوع أمـام الأمم المتحدة وفي المحافل الدولية حتى يتم جلاء القـوات الفرنسيـة عن الأراضي التونسية ؛ (٦) تأليف لجنة في الجامعة من مندوبي تونس والجمهورية العـربية المتحـدة وليبيا والمغـرب لمتـابعـة تـطورات القضيـة وتنفيـذ قـرارات المجلس بشأنها »[٤٠] .

وبالنسبة للمغرب ، قرر مجلس الجـامعة في نيسـان / ابريـل ١٩٤٦ تمثيـل مراكش في لجـان الجامعـة ، وفي جلسة تـالية أعلن

المجلس تأييده لما يطلبه الشعب المغربي من الحرية والاستقلال وكلّف الأمانة العامة بذل مساعيها للإفراج عن المعتقلين من المجاهدين[٤١] . وتنفيذاً لذلك نجح الأمين العام للجامعة في تحرير المجاهد عبد الكريم الخطابي من الأسر خلال مرور السفينة المقلّة له في قناة السويس[٤٢] . وفي آذار / مارس ١٩٥١ أوفدت الأمانة العامة للجامعة مندوباً لها إلى مراكش قام بجمع كلمة الزعماء المغاربة في ميثاق وطني وقعوه جميعاً في ٩ نيسان / ابريل من العام نفسه ، وقاموا بتسجيله في الأمانة العامة للجامعة[٤٣] .

وفي تشرين الأول / اكتوبر من العام نفسه طالب مجلس الجامعة ، إزاء اعتداء القوات الفرنسية على الشعب المغربي ، البلدان العربية أن تقدم مذكرة إلى الحكومة الفرنسية بصيغة موحدة ، تطلب فيها تسوية الأمر في مراكش بما يكفل إزالة الشكوى ، ويطمئن الرأي العام العربي والاسلامي ، كما قرر المجلس الاتصال ببعض الدول للتوسط لدى فرنسا لحل المسألة المراكشية حلاً عادلاً ، وأنه في حالة فشل هذه المساعي ، تطلب بلدان الجامعة من الأمم المتحدة إدراج المسألة في جدول أعمالها[٤٤] . وإزاء قيام السلطات الفرنسية بخلع السلطان محمد الخامس ونفيه عام ١٩٥٣ قرر مجلس الجامعة إصدار بيان شديد اللهجة جاء فيه :

« إن جامعة الدول العربية التي تعتبر القضية المراكشية قضية عربية تهدف إلى الحرية والاستقلال تستنكر أشد الاستنكار هنا العدوان على السيادة المراكشية . ويرى مجلس الجامعة ان هذا التدبير الجائر يتجافى مع ميثاق الأمم

المتحدة ـ فضلاً عما فيه من انتهاك صريح للمعاهدات الدولية الخاصة بمراكش ، وان دول الجامعة العربية التي تحرص على رعاية الأماني الوطنية للشعب المراكشي الشقيق تعلن أنها لا تعترف بأي حال من الأحوال بالأوضاع غير الشرعية التي فرضتها السلطات الفرنسية على مراكش »[٤٥] .

وفي ٢٧ كانون الثاني / يناير ١٩٥٤ عاد مجلس الجامعة إلى بحث المسألة المراكشية بهدف تدعيم الجبهة الوطنية المراكشية في كفاحها من أجل الاستقلال واعادة السلطان الشرعي إلى عرشه ، فقرر انشاء صندوق تموله الحكومات للإنفاق على القضية ، كما اتخذ عدداً من القرارات السرية لمعالجة القضية[٤٦] .

وبشأن الجزائر ، فإنه ازاء اعتداء القوات الفرنسية على الشعب الجزائري في أيار ـ مايو ١٩٤٥ ، بحث الأمين العام للجامعة مع الوزير المفوض للولايات المتحدة في القاهرة هذا الاعتداء ، وطلب منه تدخل بلاده لدى فرنسا[٤٧] . وفي نيسان / ابريل ١٩٥٢ طالب مجلس الجامعة بإثارة القضية الجزائرية امام اللجنة الثالثة للأمم المتحدة . وبنشوب الثورة الجزائرية في أول تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٥٤ أصدرت الجامعة العربية بياناً مطولاً أشادت فيه بالثورة ، وناشدت العالم مساندتها[٤٨] . وحينما اختطفت فرنسا خمسة من القادة الجزائريين في ٢٢ تشرين الأول / اكتوبر ١٩٥٦ انعقد مجلس الجامعة في اجتماع طارىء في اليوم التالي وقرر الإبراق إلى سلطان مراكش

ورئيس تونس والسكرتير العام للأمم المتحدة لاتخاذ التدابير العاجلة واللازمة التي تكفل المحافظة على حياة المجاهدين الخمسة وإطلاق سراحهم(٤٩) . وفي ٣٠ آذار / مارس ١٩٥٧ أوصى مجلس الجامعة وزراء خارجية البلدان الأعضاء بالقيام بزيارات للدول الأجنبية ولاسيما دول أمريكا اللاتينية واسكندنافيا قبل انعقاد دورة الجمعية العامة للأمم المتحدة لتعريف هذه الدول بعدالة قضية الجزائر(٥٠) ، وحينما أعلن قيام الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية في أيلول / سبتمبر ١٩٥٨ بادرت الأمانة العامة للجامعة بمناشدة الدول الاعتراف بها ، وقرر مجلس الجامعة في العام التالي قبولها عضواً مراقباً(٥١) . وفي تشرين الأول / اكتوبر ١٩٥٨ قرر مجلس الجامعة وضع ميزانية سنوية لمعونة الثورة قدرها اثنا عشر مليون جنيه استرليني(٥٢) . وفي ٤ شباط / فبراير ١٩٦١ اتخذت اللجنة السياسية للجامعة عدة قرارات لمساندة الثورة الجزائرية أهمها :

- تقديم المزيد من العون المادي والمالي إلى حكومة الجزائر وإمدادها بمزيد من الأسلحة في أقرب وقت .

- دعوة كل البلدان العربية للسماح برعاياها بالتطوع في جيش التحرير الجزائري ، وتيسير نقلهم إلى الجزائر .

- دعوة البلدان العربية إلى اعادة النظر في علاقاتها السياسية والاقتصادية مع فرنسا إذا استمرت في حربها مع الجزائر .

- تواصل البلدان العربية التي توجد في أراضيها قواعد

أجنبيـة العمل بجميـع الوسـائـل للحيلولـة دون استخـدام هـذه القواعد لتزويد العمليات الحربية الفرنسية في الجزائر .

ـ تشديد الحملة على الدول والمنظمات العسكرية والسيـاسية التي تؤيـد فـرنسـا سيـاسيـاً أو عسكـريـاً أو اقتصـاديـاً ضـد الجزائر(٥٣) .

وفي ١٦ حـزيران / يـونيو ١٩٦٢ أبلغ منـدوب الجـزائـر في الجـامعة العـربية الأمـانة العـامة احتمـال قيام المنـظمة الإرهـابية الفرنسية باقتطاع جزء من الجزائـر وتفجير أعمـال عنف للحيلولة دون إتمام الاستقلال الذي نصت عليه اتفاقية إيفيان . إزاء ذلك اجتمع مجلس الجامعـة بعد يـومين فقط من هـذا التبليغ وقـرر ما يلي :

« (١) تعتبر الجامعة ودولها الأعضاء أن أي اعتداء على استقلال الجـزائر أو سلامة اراضيها أو وحدتها يعتبر اعتداء موجهاً الى الدول العـربية كلهـا ، وينبغي أن تقوم ببذل جميع امكانيـاتها لمقـاومته ؛ (٢) التـأييد التـام لحكومـة الجزائر في موقفها من التنفيذ المخلص لاتفاقيـة ايفيان ؛ (٣) تـأكيد قـرارات مجلس الجامعة السابقة الخـاصة بمـواصلة تقديم كـافة المعـونات والمسـاعدات الممكنة من الدول العربية إلى الجزائر لمجابهة الأخطار الحالية التي تتهددهـا ؛ (٤) حشد الرأي العام العربي لمواجهة الاحتمـالات الخطيـرة للموقف ، ومـا قد يترتب عليها من نهوض بالمسؤولية العربية القومية في سبيل تحـرير الجـزائر وسـلامتها ووحـدتها وتقـدمها ؛ (٥) اعتبـار هذا الاجتمـاع لمجلس الجامعـة مستمراً لمعالجة ما قد تتلقاه الأمانة العـامة من الحكـومة الجـزائريـة في المرحلة الدقيقة الراهنة »(٥٤) .

وبـالنسبة لليمن الـديمقراطيـة ، قرر مجلس الجـامعـة في ١١ حـزيران / يـونيو ١٩٤٦ تـأييد اليمن في مـوقفهـا من المحميـات المختلف عليها مع الحكومة البريطانية . وفي كانون الثاني / ينـاير ١٩٥٤ أعلن المجلس استنكـاره لأعمـال العـدوان التي تمـارسهـا بـريطانيـا ضد المنـاضلين في جنوب اليمن . كـما ذهبت بعثة من الجـامعـة لتقصّي الحقـائق في اليمن ، وقـرر المجلس في آذار / مارس ١٩٥٥ إثارة القضية في مؤتمر بـاندونـغ[٥٥] . وفي أيلول / سبتمبر ١٩٥٨ ، ناشد مجلس الجامعة وفود البلدان العربية لـدى الأمم المتحـدة شـرح القضيـة في جميـع الأوسـاط والمنـاسبـات ، وطلب منهـا في آذار / مارس ١٩٥٩ التقـدم بطلب إدراج قضيـة جنوب اليمن في جدول أعمـال الجمعية العـامة لـلأمم المتحدة . وحينما أغارت الطائرات البريطانية على منطقة حريب في اليمن في ٢٨ آذار / مارس ١٩٦٤ اجتمع مجلس الجـامعة بعـد ثلاثـة أيام وطرح ما يلي :

« إذ يستنكر المجلس العدوان البريطاني الغاشم على أرض اليمن العربية يقـرر ما يـأتي : (١) تأكيـد أن الدول العـربية تعتبـر العدوان عـلى الأراضي اليمنية عدواناً عليها جميعاً تتعاون في العمل على صدّه ؛ (٢) أن تبادر الدول العربية إلى ابـلاغ بريـطانيا أنها ستعيـد النظر في عـلاقاتهـا معها عـلى أساس موقفها من اليمن ، وذلك بواسطة وزراء الخارجيـة العرب والسفـراء العرب في لندن والامين العام للجامعة ؛ (٣) مناشدة الصليب الأحمر الـدولي المبادرة إلى اسعاف الجرحى وعـون المنكوبـين ؛ (٤) تأييـد اليمن في موقفهـا العادل ومؤازرتها بشتّى الوسـائل في النـطاق القومي وفي الأمم المتحـدة وفي المحافـل الدولية ؛ (٥) المطالبة بتصفية القواعد البريطانية في المنطقة العربية »[٥٦] .

وحينما قامت الطائرات البريطانية بقصف المدن والقبائل في جنوب اليمن في أيار / مايو ١٩٦٤ قرر مجلس الجامعة في الشهر نفسه :

« (١) أن تبادر الدّول الأعضاء بتقديم كل عون ممكن في أسرع وقت لتحرير الجنوب اليمني المحتلّ ؛ (٢) أن تقوم الدول العربية باتصالات فورية مباشرة مع جميع الدول ، خاصة الأفريقية والآسيوية ، للمساهمة الايجابية في دعم الثورة العادلة في الجنوب اليمني المحتلّ مادياً وأدبياً ؛ (٣) أن تقوم الدول العربية مجتمعة ومنفردة بمطالبة بريطانيا بوقف المجازر الدموية وأعمال الإبادة فوراً ؛ (٤) أن تقوم الدول العربية بالضغط على بريطانيا مادياً وأدبياً حتى تلتزم بتنفيذ قرارات الأمم المتحدة الخاصة بتصفية الاستعمار البريطاني وإزالة قواعده في الجنوب اليمني المحتل ؛ (٥) أن تقوم جميع أجهزة الإعلام العربية بدورها في إثارة الرأي العام العالمي . . . »[٥٧] .

واستكمالاً لدور الجامعة ازاء الوجود والعدوان البريطاني على اليمن الديمقراطية لا بد من الاشارة الى الجهد الذي بذلته الجامعة منذ عام ١٩٦٦ لتوحيد فصائل القوى الوطنية المناضلة في جنوب اليمن[٥٨] .

٢ ـ جوانب القصور

جانب القصور الأساسي في نشاط الجامعة ازاء الوجود والاعتداءات الاستعمارية غير الصهيونية في الوطن العربي هو الغياب الكامل للأجهزة العسكرية للجامعة التي أنشأتها معاهدة الدفاع المشترك . وإذا كانت الجامعة قد اتخذت ـ ممثلة في مجلسها

ولجنتها السياسية ـ بعض القرارات بتقديم المعونة العسكرية للدول العربية تحت الاحتلال او المتعرضة للعدوان ، فإنها تركت تنفيذ ذلك لكل بلد على حدة . كما أنّ القرارات ركزت على تقديم المتطوعين وليس الجيوش النظامية .

هوامش الفصل الثاني

(١) انظر : صالح صائب الجبوري ، **محنة فلسطين وأسرارها السياسية والعسكرية** (بيروت: [د. ن.]، ١٩٧٠)، ص ٩٢ - ٩٣.

(٢) المصدر نفسه ، ص ٩٣ .

(٣) عودة بطرس عودة، « الجامعة العربية والقضية الفلسطينية،» **المجلة المصرية للعلوم السياسية** ، العدد ٦٧ (تموز / يوليو ١٩٧٠) ، ص ١٤٥ .

(٤) شفيق الرشيدات، **فلسطين تاريخا وعبرة ومصيراً** (القاهرة : دار الكاتب العربي للطباعة والنشر ، ١٩٦٨) ، ص ٢٣٨ .

(٥) المصدر نفسه ، ص ٢٤٩ .

(٦) عودة، **«الجامعة العربية والقضية الفلسطينية،»** ص ١٤٦ ، وعبد الملك عودة، **«فكرة الضمان الجماعي في ظل المنظمة الاقليمية لجامعة الدول العربية،»** (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، كلية التجارة، ١٩٥١)، ص ٢٠ .

(٧) جامعة الدول العربية ، الأمانة العامة ، قرارات مجلس جامعة الدول العربية الخاصة بقضية فلسطين من الدورة الأولى حتى الدورة الخمسين ، (حزيران /يونيو ١٩٤٥ - أيلول /سبتمبر ١٩٦٨) (القاهرة : [د. ن.]، ١٩٧٠)، ص ١٢ - ١٦.

(٨) المصدر نفسه ، ص ٩٥ .

(٩) مفيد شهاب، معد، **جامعة الدول العربية : ميثاقها وانجازاتها** (القاهرة: جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث

والدراسات العربية، ١٩٧٨)، ص ١٣٨ .

(١٠) اروى ظاهر رضوان، **اللجنة السياسية لجامعة الدول العربية ودورها في العمل السياسي المشترك** (بيروت : دار النهار للنشر ، ١٩٧٣) ، ص ١٠٣ .

(١١) احمد الرشيدي ، « الجامعة العربية والقضية الفلسطينية،» **شؤون عربية**، العددان ١٩ ـ ٢٠ (ايلول / سبتمبر ـ تشرين الأول / اكتوبر ١٩٨٢)، ص ١٩٣ ـ ١٩٤ .

(١٢) انظر : عبد الرزاق الدردري ، « جامعة الدول العربية والصراع المسلح العربي الاسرائيلي، **شؤون عربية**، العدد ١٣ (آذار / مارس ١٩٨٢)، ص ٣٢٠.

(١٣) المصدر نفسه ، ص ٣٢٠ ـ ٣٢١ ، وحول جيش الانقاذ الذي تم تشكيله تطبيقا لهذه التوصيات ، انظر : هاني الهندي « جيش الانقاذ ١٩٤٧ ـ ١٩٤٩ ،» **شؤون فلسطينية**، العدد٢٣ (تموز / يوليو ١٩٧٣)، ص ٢٧ ـ ٥٨، والعدد ٢٤ (آب / اغسطس ١٩٧٣)، ص ١١٥ ـ ١٣١ .

(١٤) تضمنت القرارات السرية لمجلس الجامعة المنعقد في بلودان في ٨ حزيران / يونيو ١٩٤٦ ضرورة اتخاذ اجراءات عسكرية لمساندة شعب فلسطين ، وتهديد مصالح بريطانيا والولايات المتحدة في حالة اقدامهما على تأييد أي حل لقضية فلسطين يضر بالحقوق العربية وذلك عن طريق عدم السماح لهما او لرعاياهما بأية امتيازات اقتصادية جديدة في الدول العربية ، وإلغاء الامتيازات القائمة خاصة النفطية ، وعدم مساندتهما في المحافل الدولية ومقاطعتهما أدبيا وشكواهما إلى الأمم المتحدة. بهذا الصدد أنظر: الرشيدات، **فلسطين تاريخاً وعبرة ومصيراً**، ص ٢٣٩ .

(١٥) المصدر نفسه، ص ٢٤٦ .

(١٦) الدردري، «جامعة الدول العربية والصراع المسلح العربي الاسرائيلي » ، ص ٣٢١ ـ ٣٢٢ .

(١٧) المصدر نفسه ، ص ٣٢٢ .

(١٨) المصدر نفسه ، ص ٣٢٩ .

(١٩) المصدر نفسه ،

(٢٠) المصدر نفسه ، ص ٣٣٠ .
(٢١) المصدر نفسه ، ص ٣٣٣ ـ ٣٣٤ .
(٢٢) المصدر نفسه ، ص ٣٣٤ .
(٢٣) المصدر نفسه ، ص ٣٣٤ ـ ٣٣٥ .
(٢٤) هيثم كيلاني ، « في البحث عن الدور العسكري لجامعة الدول العربية ، » **شؤون عربية** ، العدد ١٣ (آذار / مارس ١٩٨٢) ، ص ٢٩٨ .
(٢٥) الدرديري ، « جامعة الدول العربية والصراع المسلح العربي الاسرائيلي ، » ص ٣٢٢ .
(٢٦) محمود شيت خطاب ، « الاتفاقيات العسكرية في نطاق جامعة الدول العربية ، » **المجلة المصرية للعلوم السياسية**، العدد ٦٧ (تموز / يوليو ١٩٧٠)، ص ١٥٤ ـ ١٥٧ .
(٢٧) الدرديري ، المصدر نفسه ، ص ٣٣٠ .
(٢٨) احمد طربين ، « انجازات جامعة الدول العربية في دعم الاستقلال السياسي للاقطار العربية، » **شؤون عربية**، العدد ١٣ (آذار / مارس ١٩٨٢) ص ٣٥٢، وشهاب معد ، **جامعة الدول العربية : ميثاقها وانجازاتها**، ص ١٢٣ .
(٢٩) طربين، المصدر نفسه، ص ٣٥٢ ـ ٣٥٣.
(٣٠) المصدر نفسه ، ص ٣٥٣ ؛ شهاب معد ، **جامعة الدول العربية : ميثاقها وانجازاتها**، ومحمد علي رفاعي، **الجامعة العربية وقضايا التحرير** (القاهرة : الشركة المصرية للطباعة والنشر ، ١٩٧١) ، ص ١٧٢ .
(٣١) شهاب، معد، **جامعة الدول العربية : ميثاقها وانجازاتها**، ص ١٢٤ .
(٣٢) المصدر نفسه، ص ٢٥ ؛ رفاعي، **الجامعة العربية وقضايا التحرير**، ص ١٧٧ ، وطربين ، « انجازات جامعة الدول العربية في دعم الاستقلال السياسي للأقطار العربية، » ص ٣٥٤ .
(٣٣) رفاعي ، المصدر نفسه ، ص ٣١ .
(٣٤) طربين ، المصدر نفسه ، ص ٣٥٥ .
(٣٥) المصدر نفسه .
(٣٦) رفاعي ، **الجامعة العربية وقضايا التحرير**، ص ٣٤ .

(٣٧) المصدر نفسه، ص ٣٥ .

(٣٨) شهاب، معد، **جامعة الدول العربية : ميثاقها وانجازاتها**، ص ١٢٩ .

(٣٩) رفاعي، **الجامعة العربية وقضايا التحرير**، ص ٦٥.

(٤٠) المصدر نفسه ، ص ٧٠ .

(٤١) المصدر نفسه ، ص ١٣١ .

(٤٢) المصدر نفسه، ص ١٥٠ ، وشهاب، معد، **جامعة الدول العربية: ميثاقها وانجازاتها**، ص ١٣٢ .

(٤٣) رفاعي، **الجامعة العربية وقضايا التحرير**، ص ١٣٥ .

(٤٤) طربين، «انجازات جامعة الدول العربية في دعم الاستقلال السياسي والأقطار العربية،» ص ٣٦٢ .

(٤٥) المصدر نفسه ، ص ٣٦٢ ـ ٣٦٣ .

(٤٦) المصدر نفسه، ص ٣٦٣ ، وشهاب، معد، **جامعة الدول العربية: ميثاقها وانجازاتها**، ص ١٣٣ .

(٤٧) رفاعي، **الجامعة العربية وقضايا التحرير**، ص ٩١.

(٤٨) المصدر نفسه، ص ٩٤، وطربين، «انجازات جامعة الدول العربية في دعم الاستقلال السياسي للأقطار العربية،» ص ٣٦٠ ـ ٣٦١ .

(٤٩) رفاعي ، **الجامعة العربية وقضايا التحرير**، ص ١٠٣.

(٥٠) المصدر نفسه، ص ١٠٤ .

(٥١) المصدر نفسه، ص ١٠٦ ، وطربين، «انجازات جامعة الدول العربية في دعم الاستقلال السياسي للاقطار العربية،» ص ٣٦١.

(٥٢) رفاعي، **الجامعة العربية وقضايا التحرير**، ص ١٠٨، وطربين، المصدر نفسه ص ٣٦١.

(٥٣) رفاعي، المصدر نفسه، ص ١١٦ .

(٥٤) سلوى لبيب ، « جامعة الدول العربية من ١٩٤٥ حتى ١٩٦٤ ، » (اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، ١٩٧١) ، ص ١٠٥ ـ ١٠٦ . (غير منشورة)

(٥٥) شهاب ، معد ، **جامعة الدول العربية : ميثاقها وانجازاتها**، ص ١٣٤ ـ

١٣٥ ، وطـربين، «انجـازات جامعـة الدول العـربية في دعم الاستقـلال السيـاسي للأقطار العربية،» ص ٣٦٣ ـ ٣٦٤ .

(٥٦) رفاعي، **الجامعة العربية وقضايا التحرير**، ص ٢٨١ .

(٥٧) المصدر نفسه، ص ٢٨٣ .

(٥٨) شهاب، مفيد، **جامعة الدول العربية: ميثاقها وانجازاتها**، ص ١٣٦ ، وطـربين، «انجـازات جامعـة الدول العـربية في دعم الاستقـلال السياسي لـلأقطار العربية،» ص ٣٦٤ .

الفصل الثالث

الدور التعاوني للجامعة

تنقسم أبعاد الدور التعاوني للجامعة إلى أربعة أبعاد هي : تنسيق السياسات الخارجية للبلدان العربية ؛ الحل السلمي للمنازعات بين البلدان العربية ؛ التعاون الاقتصادي والتعاون الثقافي .

أولاً : الجامعة وتنسيق السياسات الخارجية للبلدان العربية

١ ـ جوانب الانجاز

يمكن القول ان جامعة الدول العربية قد نجحت في القيام بأربعة أدوار على المستويين العربي والدولي في هذا الصدد ، هي : دورها كمنبر قومي ؛ دورها كموازن في التحالفات العربية ؛ دورها في التعاون مع افريقيا ، ودورها في الحوار مع اوروبا .

بشأن الدورين الأولين تقول إحدى الدراسات المهمة في هذا الصدد :

« **الجامعة كمنبر قومي** : من المألوف في الوطن العربي تمسّك اكثر الحكومات العربية بالسيادة القطرية ، وتفضيلها المصلحة القطرية على المصلحة القومية إذا تعارضت المصلحتان . ولكن المألوف أيضا ان الأقطار العربية على اختلاف مشاربها واتجاهاتها تراعي أن تكون كلمتها المعلنة في مؤتمرات الجامعة ومجالسها متمشية مع الإطار القومي العام ، أي مع عقيدة النظام العربي . ولذلك فالجامعة تعتبر محددا رئيسيا على عملية صنع القرار في القطر العضو . من هذا المنظور تتضح أهمية الجامعة كطرف في النظام العربي ، لأنها بأدائها هذه الوظيفة حافظت ولو رمزياً ـ على عروبة النظام ، وساعدت في منع تشرذمه إلى نظم اقليمية ضيقة ، أو ابتلاعه داخل نظم جغرافية او مذهبية اوسع . **الجامعة كموازن في التحالفات العربية** : قامت الجامعة بدور رئيسي في التخفيف من الآثار المترتبة على اختلال توازن القوى في النظام الاقليمي العربي . إن النظام العربي ـ وإن كان نظاماً يجمع أقطاراً على مستوى نمو متقارب ـ إلا أنه لأسباب تتعلق بتفاعلات النظام الحادة تشكّلت فيه في مرحلة أو أخرى تحالفات هدّدت توازن القوى بانقسامات خطيرة . ولكن ادّى وجود الجامعة والتزام الأعضاء بعدم انفراطها إلى أن يجري داخلها من المساومات والضغوط المتبادلة ما يسمح بالتخفيف من عواقب اختلال موازين القوى . ولا شك أنّ قاعدة الإجماع في التصويت ساهمت من جانبها ، لأنها منعت القطب الرئيسي أو الحلف الأقوى من أن يحتكر العمل العربي ، أو يسيطر على الأغلبية سيطرة تؤدي الى عزل او انعزال الأقلية »[١] .

أما على الصعيد الدولي ، فقد حاولت الجامعة بنجاح أحياناً تنسيق السياسات الخارجية العربية إزاء افريقيا وهو ما تمثل في

الخطوات التي تمّ قطعها على طريق التعاون العربي الافريقي[٢] . كما حاولت الجامعة بنجاح أيضا تنسيق السياسات الخارجية العربية في التعامل مع اوروبا من خلال تمثيلها للجانب العربي في الحوار العربي ـ الاوروبي[٣]

٢ ـ جوانب القصور

أهم جوانب القصور هو أنّ اجتماعات كل من التعاون العربي الافريقي والحوار العربي ـ الاوروبي قد توقفت منذ عام ١٩٨٠ . فبالنسبة للتعاون العربي الأفريقي فإنّ مؤتمر القمة العربي الافريقي الذي كان مقرراً عقده كل ثلاث سنوات لم يجتمع في موعده المحدد ، أي في آذار / مارس ١٩٨٠ ، وحتى الآن ، ومجلس الوزراء المشترك تخلف عن اجتماعاته العادية منذ عام ١٩٧٩ ، واللجنة الدائمة توقفت اجتماعاتها ، ولجنة التنسيق لم تعقد الا خمسة اجتماعات فقط[٤] . وبالنسبة للحوار العربي ـ الاوروبي فقد توقف الحوار عقب ابرام المعاهدة المصرية ـ الاسرائيلية في آذار / مارس ١٩٧٩ فترة ، واعلن استئنافه رسميا في تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٨٠ بلوكسمبورغ في اجتماع ضم الرئاستين ، وقرر الجانبان في هذا الاجتماع عقد اجتماع مشترك على مستوى وزراء الخارجية يقترن به اجتماع اللجنة العامة الخامس في صيف عام ١٩٨١ ، ولكن ذلك لم يتم حتى الآن[٥] .

ثانياً : الجامعة والحل السلمي للمنازعات بين البلدان العربية

١ ـ جوانب الانجاز

يمكن إيجاز هذه الجوانب فيما خلصت إليه أحدث الدراسات في هذا الصدد من أن تحليل دور الجامعة في مجال حل المنازعات بين البلدان العربية قد وضح منه ما يلي[٦] :

ـ إن الجامعة اسهمت بفعالية في تسوية بعض النزاعات أو الحد من تصعيدها ، مثال ذلك : النزاع الكويتي ـ العراقي عام ١٩٦١ ، الحرب الأهلية في اليمن سنة ١٩٦٣ وما بعدها ، الحرب بين اليمن العربية واليمن الديمقراطية سنة ١٩٧٢ ، الحرب الأهلية اللبنانية سنة ١٩٧٥ حتى الآن، الحرب المصرية ـ الليبية سنة ١٩٧٧ .

ـ إن الجامعة تدخلت لتسوية بعض النزاعات وان كانت لم تحقق نجاحاً كبيراً ، مثال ذلك : أزمة الضفة الغربية عام ١٩٥٠ ، النزاع بين لبنان والاردن من ناحية والجمهورية العربية المتحدة من ناحية ثانية عامي ١٩٦١ ، ١٩٦٢ ، وكذلك الحرب المغربية ـ الجزائرية عام ١٩٦٣ .

ـ إن كفاءة جامعة الدول العربية في تسوية المنازعات العربية تفوق كفاءة الأمم المتحدة في الصدد نفسه .

ـ إن الأمين العام للجامعة قد قام بدور حاسم في تسوية عدد من المنازعات رغم القيود التي يفرضها الميثاق ، مثال ذلك دوره في الازمة العراقية ـ الكويتية عام ١٩٦١ ، الحرب بين شطري اليمن عام ١٩٧٢ ، والحرب الأهلية اللبنانية عام ١٩٧٥ .

ـ إن الجامعة قد استحدثت دبلوماسية القمة في تسوية عدد من المنازعات العربية . فقد لعبت اجتماعات القمة دوراً في تسوية المنازعات من خلال صورتين : الأولى أن تخلق اجتماعات القمة المناخ المناسب للتفاهم بين رؤساء بلدان الأطراف المتنازعة حتى وان لم يكن الهدف من الاجتماع هو تسوية النزاع . وعلى سبيل المثال ، فقد مهد اجتماع القمة العربي الأول عام ١٩٦٤ الى لقاء مصري ـ سعودي لتسوية الأزمة اليمنية ، ولقاء جزائري ـ مغربي لتسوية الأزمة بين البلدين . وبعبارة اخرى ، فإن جامعة الدول العربية هنا تقوم بوظيفة اتصالية بين القيادات العربية ، تمهّد بالتالي لتسوية المنازعات . الصورة الثانية ، هي اجتماع ملوك ورؤساء البلدان العربية في اطار الجامعة من أجل تسوية نزاع عربي ، ومن أمثلة هذه الصورة اجتماع القمة العربي في تشرين الأول / اكتوبر ١٩٧٦ للنظر في الحرب الأهلية في لبنان ، وهو الاجتماع الذي أسفر عن وضع التشكيل النهائي لقوات الردع العربية في لبنان(٧) .

٢ ـ جوانب القصور

تتلخص جوانب القصور فيما يلي :

ـ ان هناك عدداً من المنازعات العربية لم تتدخل الجامعة في عملية تسويتها ، مثالها النزاع السوري ـ اللبناني عام ١٩٤٩ ، والنزاع اللبناني ـ العراقي عام ١٩٥٦ ، والنزاع بين الاردن والمقاومة الفلسطينية عام ١٩٧٠[٨] .

ـ إن هناك منازعات فشلت الجامعة في تسويتها ، مثالها الأزمة اليمنية عام ١٩٤٨ ، والنزاع المصري ـ السوداني عام ١٩٥٨ ، والنزاع المغربي ـ الجزائري عام ١٩٧٩[٩] .

ـ تباطؤ تحرك الجامعة في عدد من النزاعات المهمة مقارناً بالمنظمة العالمية ـ الأمم المتحدة ـ . ففي عام ١٩٥٨ إزاء النزاع بين الجمهورية العربية المتحدة ولبنان احتاج مجلس الجامعة عشرة أيام حتى امكنه الاجتماع ، في حين ان مجلس الأمن اجتمع بعد أقل من ٢٤ ساعة من إبلاغه . وفي الأزمة الكويتية ـ العراقية عام ١٩٦١ لم يجتمع مجلس الجامعة الا بعد ثلاثة ايام ، أما مجلس الأمن فقد اجتمع بعد ابلاغه بـ ٢٤ ساعة فقط . وفي حالة الحرب الأهلية اللبنانية عام ١٩٧٥ ـ ١٩٧٦ لم يجتمع مجلس الجامعة الا بعد مضي ٦ شهور تقريباً من بداية الأحداث[١٠] .

ثالثاً : الجامعة والتعاون الاقتصادي العربي

١ ـ جوانب الانجاز

حقق المجلس الاقتصادي الذي أنشأته اتفاقية الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي عدة انجازات في المجال الاقتصادي على المستويين التنظيمي والتخطيطي . ففي عام ١٩٥٣ تمّ إبرام اتفاقيتين في إطار الجامعة هما اتفاقية تسهيل التبادل التجاري وتنظيم تجارة الترانزيت[١١] ، واتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال[١٢] . وفي ٢٥ كانون الثاني / يناير ١٩٥٦ أقر مجلس الجامعة اتفاقية بشأن اتخاذ جدول موحد للتعريفة الجمركية[١٣] . كما أقر المجلس الاقتصادي عقد تأسيس شركة البوتاس العربية المساهمة المحدودة[١٤] . وفي حزيران / يونيو ١٩٥٧ أقر المجلس الاقتصادي اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية[١٥] التي دخلت حيّز التنفيذ في ٣ نيسان / ابريل ١٩٦٤ . وقد نصت المادة الأولى من هذه الاتفاقية على ان :

« تقوم بين دول الجامعة العربية وحدة اقتصادية كاملة تضمن بصورة خاصة تلك الدول لرعاياها على قدم المساواة : (١) حرية انتقال الاشخاص ؛ (٢) حرية تبادل البضائع والمنتجات الوطنية والاجنبية ؛ (٣) حرية الإقامة والعمل والاستخدام وممارسة النشاط الاقتصادي ؛ (٤) حرية النقل والترانزيت واستعمال وسائل النقل والمرافىء والمطارات المدنية ؛ (٥) حقوق التملك والايصاء والارث » .

ونصت المادة الثانية على أنه :

« للوصول الى تحقيق الوحدة المبينة في المادة السابعة تعمل الاطراف المتعاقدة على الآتي : (١) جعل بلادها منطقة جمركية واحدة تخضع لإدارة موحدة ، وتوحيد التعريفة والتشريع والأنظمة الجمركية المطبقة في كل منها ؛ (٢) توحيد سياسة الاستيراد والتصدير والأنظمة المتعلقة بها ؛ (٣) توحيد أنظمة النقل والترانزيت ؛ (٤) عقد الاتفاقات التجارية واتفاقات المدفوعات مع البلدان الأخرى بصورة مشتركة ؛ (٥) تنسيق السياسة المتعلقة بالزراعة والصناعة والتجارة الداخلية ، وتوحيد التشريع الاقتصادي بشكل يكفل لمن يعمل من رعايا البلاد المتعاقدة في الزراعة والصناعة والمهن شروطا متكافئة ؛ (٦) تنسيق تشريع العمل والضمان الاجتماعي ؛ (٧) (أ) تنسيق تشريع الضرائب والرسوم الحكومية والبلدية وسائر الضرائب والرسوم الاخرى المتعلقة بالزراعة والصناعة والتجارة والعقارات وتوظيف رؤوس الأموال بما يكفل مبدأ تكافؤ الفرص ، (ب) تلافي ازدواج الضرائب والرّسوم على المكلفين من رعايا الدول المتعاقدة ؛ (٨) تنسيق السياسات النقدية والمالية والأنظمة المتعلقة بها في بلدان الأطراف المتعاقدة تمهيداً لتوحيد النقد بها ؛ (٩) توحيد أساليب التصنيف والتبويب الاحصائية ؛ (١٠) اتخاذ اية اجراءات أخرى تلزم لتحقيق الأهداف المبينة في المادتين الأولى والثانية . على أنه يمكن التجاوز عن مبدأ التوحيد في حالات واقطار خاصة بموافقة مجلس الوحدة الاقتصادية العربية المنصوص عليه في المادة الثالثة من هذه الاتفاقية » .

وقد قضت المادة الثالثة من الاتفاقية بأن « تنشأ هيئة دائمة تدعى « مجلس الوحدة الاقتصادية العربية » وتحدد مهامه وصلاحياته وفقا لأحكام هذه الاتفاقية » .

وقد كان بدء التطبيق العملي لهذه الاتفاقية هو قرار إنشاء

السوق العربية المشتركة بتاريخ ١٣ آب / اغسطس ١٩٦٤ ، والتي تتمثل فكرتها الأساسية في الإلغاء التدريجي للرسوم الجمركية والقيود الإدارية أمام السلع العربية المتبادلة ، والتي أعلن تحريرها كاملاً من اول كانون الثاني / يناير ١٩٧١ بين دول السوق الأربع[١٦] .

بالاضافة إلى ذلك ، شهد عقد الستينات ابرام ١٣ اتفاقية في مجال تنظيم العلاقات الاقتصادية العربية من أجل مزيد من التعاون والتكامل هي : اتفاقية تنسيق السياسة النفطية[١٧] ، التي وافق عليها المجلس الاقتصادي في ١٣ آذار / مارس ١٩٦٠ ؛ واتفاقيتا انشاء الشركة العربية للملاحة البحرية[١٨] ، وانشاء الشركة العربية لناقلات النفط[١٩] ، اللتان وافق عليهما المجلس الاقتصادي في ١٧ كانون الأول / ديسمبر ١٩٦٣ ؛ والميثاق العربي للعمل[٢٠] ، الذي وافق عليه مجلس الجامعة في ٢١ آذار / مارس ١٩٦٥ ؛ واتفاقية التعاون العربي في استخدام الطاقة الذرية في الأغراض السلمية[٢١] ، التي وافق عليها مجلس الجامعة في التاريخ نفسه ؛ واتفاقية مجلس الطيران المدني للدول العربية[٢٢] ، التي وافق عليها مجلس الجامعة في التاريخ نفسه ايضا ؛ واتفاقية انشاء المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس[٢٣] ، التي وافق عليها المجلس الاقتصادي في ١٢ كانون الأول / ديسمبر ١٩٦٥ ؛ واتفاقية انشاء المعهد العربي لبحوث البترول[٢٤] ، التي وافق عليها المجلس الاقتصادي في

١٣ كانون الأول / ديسمبر ١٩٦٦ ؛ والاتفاقية العربية لمستويات العمل[٢٥] التي وافق عليها مجلس الجامعة في ١٨ آذار / مارس ١٩٦٧ ؛ واتفاقية انشاء الهيئة السينمائية العربية المشتركة[٢٦] التي وافق عليها مجلس الجامعة في ١٥ كانون الثاني / يناير ١٩٦٨ ؛ واتفاقية تنقل الايدي العاملة[٢٧] التي وافق عليها مجلس الجامعة في ٧ آذار / مارس ١٩٦٨ ؛ واتفاقية انشاء الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي[٢٨] التي وافق عليها المجلس الاقتصادي في ١٦ أيار / مايو ١٩٦٨ ؛ واتفاقية انشاء المركز العربي لدراسات المناطق الجافة والاراضي القاحلة[٢٩] التي وافق عليها مجلس الجامعة في ٣ أيلول / سبتمبر ١٩٦٨ .

وقد شهدت فترة السبعينات تناميا ملحوظا في المؤسسات العربية المشتركة ، وتزايداً في الاهتمام بالتعاون الاقتصادي ولاسيما في الحقل المالي . فقد أنشئت خلال هذه الفترة ست منظمات عربية متخصصة هي : المنظمة العربية للتنمية الزراعية (١٩٧٢/٣/١١) ، والأكاديمية العربية للنقل البحري (١٩٧٢/٥/٢٦) ، والمصرف العربي للتنمية الاقتصادية في افريقيا(آذار/مارس ١٩٧٥)، والمؤسسة العربية للاتصالات الفضائية (١٩٧٨/٧/١) ، وصندوق النقد العربي (١٩٧٧/٢/١١) ، والمنظمة العربية للسياحة (١٩٧٨/٩/٥)[٣٠] . إلى جانب اقرار اتفاقية تنظيم النقل بالعبور (الترانزيت) بين دول الجامعة العربية

(١٩٧٧/٣/١٤) ، واتفاقية تبادل الاعفاء الضريبي لمعدات الطيران (١٩٧٩/٢/٢٦) ، وإنشاء العديد من المشاريع العربية ذات التمويل المشترك والاتحادات النوعية . وبالنظر للأهمية المتميزة التي منحها المجلس الاقتصادي للمحور المالي فقد صادق على مجموعة من الاتفاقيات والقرارات والتوصيات التي تضمن خلق المناخ التشريعي الملائم لتدفق المال العربي والاسهام في التنمية العربية المشتركة وتعزيز التكامل الاقتصادي ، وتضافرت جهوده مع جهود مجلس الوحدة الاقتصادية في إقرار مشروع اتفاقية المؤسسة العربية لضمان الاستثمار (١٩٧٠/٢/١٦) ، وتوجيه الصناديق العربية لإعطاء الأولوية لمشاريع البنى الهيكلية ، ودعوة المؤسسات المالية العربية لتوظيف جزء من اموالها ونقل بعض أرصدتها إلى المؤسسات العربية . في الوقت نفسه فقد أقرّ مجلس الوحدة الاقتصادية اربع اتفاقيات لتحقيق الغاية نفسها هي : اتفاقية استثمار رؤوس الأموال العربية وانتقالها بين البلدان العربية (١٩٧٠/٨/٢٨) ، واتفاقية التعاون لتحصيل الضرائب (١٩٧٣/١٢/٣) ، واتفاقية تجنب الازدواج الضريبي (١٩٧٣/١٢/٣) ، واتفاقية تسوية منازعات الاستثمار بين الأقطار العربية المضيفة للاستثمارات العربية وبين مواطني الاقطار العربية الاخرى (١٩٧٤)[٣١] .

وعن الدور الاقتصادي للجامعة منذ بداية عقد الثمانينات يقول د. عبد الحسن زلزلة الأمين العام المساعد للجامعة للشؤون الاقتصادية :

« في بدء عقد الثمانينات ، سجلت مسيرة العمل العربي المشترك تحولاً نوعياً مهماً وذلك بانعقاد أول مؤتمر قمة عربي كُرِّس لمعالجة القضايا الاقتصادية مما يعكس ارتفاع مستوى التعامل معها الى مستوى القمة بدلاً من تركها للفنيين والخبراء . ولأول مرة يتمّ ترابط الجانبين الاقتصادي والسياسي ، وتلاحم الأمن القومي بالانماء الاقتصادي . ولأوّل مرة تؤكد القيادات السياسية العليا أهمية مبدأ التخطيط القومي كأسلوب لتوجيه وتنظيم وتطوير العمل العربي المشترك ضمن تصور شمولي تنموي مترابط ومتكامل . ولأول مرّة ينطلق العمل المشترك بمفهوم جديد تمّ الانتقال بفضله من مرحلة التشتت الى مرحلة الترابط ، ومن مرحلة العفوية الى مرحلة التخطيط ، ومن مرحلة الجزئية إلى مرحلة الشمولية . ولأول مرّة يتم تبنّي مداخل إضافية جديدة للتكامل الاقتصادي ينطلق من مفهومها التنموي والتخطيطي ، وبما ينسجم وظروف المنطقة العربية . ولأول مرة يتم إقرار مبادىء للسلوك القومي تعكس طبيعة الانتماء المشترك في إطار ميثاق العمل القومي الاقتصادي ، وتجسد طريقها للتطبيق العملي في عدد من الاتفاقيات والمشاريع كمبدأ المواطنية الاقتصادية ، والتعامل التفضيلي والمتبادل ، والتكافل القومي ، وتحييد العمل الاقتصادي ، والتقليص السريع والفعال للفجوات التنموية والداخلية بين الاقطار العربية ووضع المصالح الاقتصادية في خدمة القضايا القومية . وقد أقرت القمة العربية عام ١٩٨٠ الوثيقتين الرئيسيتين المتعلقتين باستراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك وميثاق العمل القومي الاقتصادي ومشروع عقد التنمية العربية المشتركة والاتفاقية الموحدة للاستثمار »[٣٢] .

٢ ـ جوانب القصور

يتحدث الأمين العام المساعد للجامعة للشؤون الاقتصادية

عن جوانب القصور فيقول :

« على الرغم من الجهود الجماعية الكبيرة والمتشعبة والفترة الزمنية الطويلة التي استغرقتها ، فإنَّ ما تحقق في الميدان الاقتصادي لا يصل في أفضل حالاته إلى مرحلة التعاون الاقتصادي الجاد والحقيقي . فالعلاقات الاقتصادية العربية ما زالت ثانوية الأهمية ، أفقية الاتّجاه ، بالقياس الى مجمل العلاقات الاقتصادية من الخارج . . . ويمكن القول بأنه لا يمكن القبول عن قناعة بأن هذه الحصيلة التكاملية المحدودة تتناسب مع الإمكانات والطموح والإرادة السياسية . إن تواضع النتائج وبطء الخطى وتعثرها في الميدان الاقتصادي الجماعي يكاد يكون السمة المميزة الغالبة لجهود جميع مؤسسات العمل المشترك . فالتكامل الاقتصادي هو أبعد وأعمق من مجرد التنقل التلقائي للسلع وعناصر الإنتاج وانشاء المشاريع التمويلية المشتركة (رغم جدواها على طريق التكامل) ، لأنه في جوهره يعني تلاحم الاقتصاديات القطرية والمؤسسات والقوى والهياكل الانتاجية عضوياً . ولهذا فالمعيار الحقيقي للصيغ والتجارب والمداخل التكاملية إنما يكون بالتعرف على مردودها بالنسبة لهدف تحقيق التنمية المستقلة والمتوازنة والشاملة والمشتركة وتعزيز الإنماء القومي . لقد اتسمت تحركات عناصر الانتاج والسلع وانشاء المؤسسات والمشاريع بالعشوائية ، وفي غياب تصوّر عام يحقق الترابطات الأفقية والجغرافية والعمودية والمتصلة بمراحل الانتاج من أجل تسريع التنمية القطرية والقومية »[٣٣] .

رابعاً : الجامعة والتعاون الثقافي العربي

١ ـ جوانب الانجاز

أول انجازات الجامعة في المجال الوحدوي هو إبرام المعاهدة

الثقافية[٣٤] وهي التي أقرها مجلس الجامعة في ٢٧ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٤٥ . وقد نصّت المادة الأولى منها على ان « تتفق دول الجامعة العربية على أن تشكل كل منها هيئة محلية تكون مهمتها العناية بشؤون التعاون الثقافي بين الدول العربية ، وتترك لكل دولة الحرية في كيفية تشكيل هذه الهيئة » . ونصت المادة الثانية على ان :

« توافق دول الجامعة العربية على تبادل المدرسين والأساتذة بين معاهدها العلمية بالشروط العامة والفردية التي تتفق عليها ، وعلى ان تعتبر مدة الخدمة لمن كان موظفا حكوميا من المدرسين او الاساتذة الذين يشملهم التبادل كأنها خدمة في حكومته ، مع حفظ حقه من حيث المنصب والترقية والتقاعد » .

ونصّت المادة الثالثة على ان :

« توافق دول الجامعة على تبادل الطلبة والتلاميذ بين معاهدها العلمية وقبولهم في الفصول المناسبة على قدر ما يتوفّر لدى كل منها من أمكنة الدراسة ، ومع مراعاة النظم المتبعة في تلك المعاهد ، وتسهيلا لذلك تعمل الدول مع احتفاظها بمبادىء التعليم الأساسية المقررة في بلادها على تعادل مراحل التعليم فيها وشهاداته، وينظم هذا التعادل باتفاقات خاصة فيما بينها . وكذلك تقدم كل دولة منها التسهيلات الممكنة للدولة او الدول التي تريد إنشاء بيوت لإقامة طلبتها في تلك الدولة » .

ونصت المادة الرابعة على أن :

« تعمل دول الجامعة العربية على تشجيع الرحلات الثقافية والكشفية والرياضية بين البلدان العربية ، وذلك في المناطق التي تسمح الحكومات بارتيادها ، وعقد اجتماعات ثقافية ودراسية للطلبة مع تيسير أسباب كل هذا

وبخاصة تسهيل معاملات السفر وخفض نفقاته » .

ونصت المادة الخامسة على أن :

« تتفق دول الجامعة العربية على انشاء المعاهد العلمية والتعليمية في بلادها المختلفة » .

ونصت المادة السادسة على أن :

« تتعاون دول الجامعة العربية على احياء التراث الفكري والمحافظة عليه ونشره وتيسيره للطالبين بمختلف الوسائل » .

ونصت المادة السابعة على أن :

« رغبة في مسايرة الحركة الفكرية العالمية تعمل دول الجامعة العربية على تنشيط الجهود التي تبذل لترجمة عيون الكتب الأجنبية القديمة والحديثة ، وتنظيم تلك الجهود . كما تعمل على تنشيط الانتاج الفكري في البلاد العربية بمختلف الوسائل : كإنشاء معاهد للبحث العلمي والأدبي ، وتنظيم مسابقات في التأليف ، ووقف جوائز على المتفوقين من رجال العلم والأدب والفن » .

ونصت المادة الثامنة على أن :

« تتعهد دول الجامعة العربية بأن تضع كل منها تشريعاً لحماية الملكية الأدبية والعلمية والفنية لما ينشر في كل دولة من دول الجامعة العربية » .

ونصت المادة الحادية عشرة على أن :

« تتفق دول الجامعة العربية على توثيق الصلات وتسهيل التعاون بين العلماء والأدباء ورجال الصحافة والمهن الحرة وأهل الفن والتمثيل والموسيقى

والسينما والاذاعة حيث توجد ، وذلك بتنظيم زيارات لهم من بلد الى آخر ، وتشجيع عقد المؤتمرات الثقافية والعلمية والتعليمية التي توافق على اغراضها ، ووضع اماكن ومختبرات (معامل) ومعدات في المعاهد العلمية بكل بلد عربي تحت تصرف علماء البلاد الاخرى لغرض البحث العلمي ، وإصدار نشرات دورية عن المؤلفات والبحوث العلمية التي تنشر في جميع البلاد العربية ، وإلزام كل مؤلف او ناشر بأن يرسل الى اللجنة الثقافية من كل مطبوع يصدره نسخاً تودع مكتبتها والمكتبة الرئيسية لكل دولة من دول الجامعة » .

ونصت المادة الثانية عشرة على أن :

« تتفق دول الجامعة العربية على أن تدخل في مناهجها التعليمية من تاريخ البلاد العربية وجغرافيتها وأدبها ما يكفي لتكوين فكرة واضحة عن حياة هذه البلاد وحضارتها ، وتعمل على إنشاء مكتبة عربية للتلميذ » .

ونصت المادة الثالثة عشرة على أن :

« تعمل دول الجامعة العربية على تعريف أبنائها بالأحوال الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية في سائر البلاد العربية ، وذلك بواسطة الاذاعة والتمثيل والسينما والصحافة او بغيرها من الوسائل ، وبإنشاء متاحف للحضارة والثقافة العربية ، وبإمدادها بما ييسر نجاحها ، واقامة معارض دورية للفنون والمنتجات الأدبية ومهرجانات عامة ومدرسية في مختلف البلاد العربية » .

وتطبيقاً لهذه المعاهدة أنشأت الجامعة العربية عدداً من المؤسسات والهيئات : ففضلا عن الادارة الثقافية واللجنة الثقافية بالجامعة ، تم انشاء معهد إحياء المخطوطات العربية بموجب قرار

مجلس الجامعة في نيسان / ابريل ١٩٤٦ ، ومعهد الدراسات العربية العالية عام ١٩٥٣ ، والجهاز الاقليمي العربي لمحو الأمية عام ١٩٦٧ ، والمكتب الدائم لتنسيق التعريب في الوطن العربي عام ١٩٦٩ ، والمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم التي انعقد مؤتمرها الأول في تموز / يوليو ١٩٧٠ تطبيقا لميثاق الوحدة الثقافية العربية المبرم عام ١٩٦٤(٣٥) .

وقد نظمت الادارة الثقافية بالجامعة عدداً من المؤتمرات الثقافية العربية أهمها المؤتمر الثقافي العربي الأول في لبنان عام ١٩٤٧ ، والمؤتمر الثقافي العربي الثاني في الاسكندرية عام ١٩٥٠ ، والمؤتمر الثقافي العربي الثالث في بغداد عام ١٩٥٢ ، والمؤتمر الثقافي العربي الرابع في دمشق عام ١٩٥٩ ، والمؤتمر الثقافي العربي الخامس في الرباط عام ١٩٦١ ، والمؤتمر الثقافي العربي السادس في الجزائر عام ١٩٦٤ ، والمؤتمر الثقافي العربي السابع في القاهرة عام ١٩٦٧ ، والمؤتمر الأول لوزراء المعارف والتربية والتعليم في القاهرة عام ١٩٥٣ ، والمؤتمر الثاني لوزراء التربية العرب في بغداد عام ١٩٦٤ ، والمؤتمر الثالث لوزراء التربية العرب في الكويت عام ١٩٦٨ ، والمؤتمر الرابع لوزراء التربية العرب في صنعاء عام ١٩٧٢(٣٦) .

وقد بذلت المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم نشاطاً كبيراً في مجال التوحيد الثقافي العربي سواء من خلال تنظيم المؤتمرات أو إعداد الدراسات وإصدارها . فقد عقد تحت

اشراف المنظمة ثلاثة مؤتمرات لوزراء الثقافة العرب في عمان عام ١٩٧٦ ، وفي الخرطوم عام ١٩٧٨ والذي اقرت فيه وثيقة « استراتيجية تطوير التربية العربية » ؛ وفي طرابلس عام ١٩٧٩ ، انبثقت عن هذه المؤتمرات عدة لجان استشارية مهمتها مساعدة المنظمة على وضع البرامج والمشاريع في الاطار العربي الموحد ، من بينها اللجنة الدائمة للثقافة العربية ، واللجنة الدائمة للمسرح ، واللجنة الدائمة للآثار[٣٧] .

وفي مجال الدراسات تبرز سلسلة الكتب المدرسية في العلوم والرياضيات التي اصدرتها المنظمة وعممتها على البلدان العربية التي طبقها بعضها كليا ، واستفاد منها البعض في تطوير مناهج وكتب خاصة ، ولا تزال المنظمة تعمل في هذا الميدان تقويماً وتطويرا واستكمالا . وتبرز ايضا الكتب المدرسية الموحدة عن القضية الفلسطينية المعدة للمراحل المختلفة في التعليم العام ، وتصدرها المنظمة بالتعاون مع منظمة التحرير الفلسطينية . وقد قامت المنظمة عام ١٩٨٠ بوضع خطة لتعميم التعليم الاساسي ومحو الأمية في الوطن العربي ، وقد أدمجت هذه الخطة ضمن تنمية الموارد البشرية في استراتيجية العمل العربي الاقتصادي المشترك التي أقرها مؤتمر القمة العربي الحادي عشر في عمان عام ١٩٨٠[٣٨] .

وقد أظهرت دراسات المنظمة ان من أهم النتائج العملية لجهود التوحيد الثقافي والتربوي العربي توحد مجموع سنوات

المرحلة الدراسية قبل الجامعة ، والتقارب في الأهداف العامة للتعليم وأسس المناهج من ناحية تقبل الفكر الوحدوي العربي مع تطور في محتويات المناهج التي تحقق ذلك تدريجيا ، وتقبل التوحيد في السلّم التعليمي ، وتقبل فكرة التوحيد بالدرجة الأولى لمناهج العلوم والرياضيات لحياديتها النسبية(٣٩) .

وهكذا يمكن القول إن دور جامعة الدول العربية في مجال التعاون الثقافي العربي هو اكثر ادوارها نجاحا في النظام الاقليمي العربي ، وقد كان إنشاء المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم خطوة مهمة في هذا المجال . وتفيد الاشارة في هذا الصدد إلى أن المنظمة بدأت تعمد الى الخطط الطويلة المدى والمتوسطة المدى والخطة الدورية ، وذلك اعتمادا على التصور الشامل لعمل المنظمة حتى عام ٢٠٠٠ ، ويتضمن التصور الشامل وضع سياسات قطاعية شاملة ، وهكذا بدأت المنظمة بوضع الاستراتيجية العربية لمحو الأمية ، واستراتيجية تطوير التربية العربية ، كما بدأ العمل في الخطة الشاملة لاستراتيجية الثقافة العربية ، وفي استراتيجية العلوم والتكنولوجيا ، الى جانب الاعداد لاستراتيجية الإعلام والمعلومات(٤٠) .

٢ ـ جوانب القصور

من جوانب القصور في مجال التوحيد الثقافي أن المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم رغم انها قامت بجهد واضح في

التناول الجدّي لمشكلات الثقافة والتربية في الدول العربية مما كان له آثار ملموسة في تجويد التربية وتجديدها في الوطن العربي والتقريب بين الأنظمة التعليمية في البلدان العربية ، إلا أن مردودات نشاط المنظمة لم تكن بمستوى الآمال المنشودة والأهداف المرسومة في المواثيق من توحيدوتكامل في القضايا الأساسية تمكينا للوحدة الفكرية بين أجزاء الوطن العربي كأساس للوحدة العربية الشاملة . كما ان نتائج هذه الانجازات لم تساير الاتجاهات المتضمنة في التوصيات التي صدرت ، بل ان كثيراً من التوصيات بقيت بعيداً عن حيز التنفيذ . ولعل السبب الرئيسي في ذلك هو أن مهمة المنظمة هي التنسيق بين البلدان العربية وترشيد العمل ، أمّا اتخاذ القرارات السياسية في اعتماد السياسة التربوية ووضع الخطط التربوية التي تخدم مضمون الوحدة العربية فهو من اختصاص الحكومات العربية(٤١) .

هوامش الفصل الثالث

((١) جميل مطر وعلي الدين هلال ، **النظام الاقليمي العربي : دراسة في العلاقات السياسية العربية** ، ط ٤ (القاهرة : دار المستقبل العربي ، ١٩٨٣) ، ص ١٤١ ـ ١٤٢ .

(٢) حول التعاون العربي ـ الافريقي ودور الجامعة فيه ، انظر : مجدي حماد ، « دور الجامعة العربية في التعاون العربي ـ الافريقي ، » ورقة قدمت إلى : ندوة جامعة الدول العربية : الواقع والطموح ، تونس ، ٢٨ نيسان / ابريل ـ ٢ أيار / مايو ١٩٨٢ ، شارك فيها : علي محافظة ، . . . **جامعة الدول العربية : الواقع والطموح** (بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، ١٩٨٣ ،)، ص ٥٠٩ ـ ٥٣٦ ، واحمد يوسف القرعي ، « الجامعة العربية والعلاقات العربية الدولية ، » **شؤون عربية** ، العدد ١٨ (آب / اغسطس ١٩٨٢ ،) ، ص ٢٠١ ـ ٢٠٤ .

(٣) حول دور الجامعة في الحوار العربي ـ الاوروبي ، انظر : احمد صدقي الدجاني ، « دور الجامعة العربية في الحوار العربي ـ الاوروبي ، » في : **جامعة الدول العربية : الواقع والطموح** ، ص ٤٥٩ ـ ٤٨٢ ، والقرعي ، المصدر نفسه ، ص ٢٠٤ ـ ٢٠٧ .

(٤) القرعي ، المصدر نفسه ، ص ٢٠٣ .

(٥) الدجاني ، « دور الجامعة العربية في الحوار العربي ـ الاوروبي ، » ص. ٤٦١ .

(٦) محمد السيد سليم ، « دور الجامعة العربية في إدارة المنازعات بين الأعضاء ، » في : **جامعة الدول العربية : الواقع والطموح** ، ص ١٧٤ ـ ١٨٣ .

(٧) المصدر نفسه ، ص ١٨٣ . وحول النقطة نفسها ، انظر أيضا : احمد الرشيدي ، « دور دبلوماسية القمة في تسوية الخلافات العربية ضمن اطار الجامعة ، » **شؤون عربية** ، العدد ١٠ (كانون الأول / ديسمبر ١٩٨١) ، ص ٦٤ ـ ٧٥ .

(٨) سليم ، المصدر نفسه ، ص ١٧٣ .

(٩) المصدر نفسه ، ص ١٧٣ ـ ١٧٤ .

(١٠) احمد الرشيدي ، « جامعة الدول العربية وفض المنازعات سلمياً : دراسة مقارنة للخبرة التاريخية ، » **شؤون عربية** ، العدد ٣٧ (آذار / مارس ١٩٨٤) ، ص ١٦٦ .

(١١) أنظر نص الاتفاقية في : جامعة الدول العربية ، **مجموعة المعاهدات والاتفاقيات المعقودة في نطاق جامعة الدول العربية ومع الهيئات الدولية** (القاهرة : الجامعة ، ١٩٧٨) ، ص ١٥٦ ـ ١٧٧ .

(١٢) المصدر نفسه ، ص ٢٣٦ ـ ٢٤١ .

(١٣) المصدر نفسه ، ص ٢٦٨ ـ ٢٧٣ .

(١٤) المصدر نفسه ، ص ٢٧٤ ـ ٢٧٦ .

(١٥) المصدر نفسه ، ص ٢٧٧ ـ ٢٨٩ .

(١٦) عبد الحسن زلزلة ، « الدور الاقتصادي للجامعة العربية ، » في : **جامعة الدول العربية : الواقع والطموح** ، ص ٢٢٠ .

(١٧) انظر نص الاتفاقية في : جامعة الدول العربية، **مجموعة المعاهدات والاتفاقيات المعقودة في نطاق جامعة الدول العربية ومع الهيئات الدولية** ، ص ٢٩٠ ـ ٢٩٤ .

(١٨) المصدر نفسه ، ص ٣٢٠ ـ ٣٢٧ .

(١٩) المصدر نفسه ، ص ٣٤٨ ـ ٣٧١ .

(٢٠) المصدر نفسه ، ص ٣٩٦ ـ ٤٠٧ .

(٢١) المصدر نفسه ، ص ٤٠٨ ـ ٤٢٨ .

(٢٢) المصدر نفسه ، ص ٤٢٩ ـ ٤٣٧ .
(٢٣) المصدر نفسه ، ص ٤٤٩ ـ ٤٥٩ .
(٢٤) المصدر نفسه ، ص ٤٦٠ ـ ٤٦٩ .
(٢٥) المصدر نفسه ، ص ٤٧٠ ـ ٤٩٦ .
(٢٦) المصدر نفسه ، ص ٤٩٧ ـ ٥٢١ .
(٢٧) المصدر نفسه ، ص ٥٢٢ ـ ٥٣١ .
(٢٨) المصدر نفسه ، ص ٥٣٢ ـ ٥٥١ .
(٢٩) المصدر نفسه ، ص ٥٥٢ ـ ٥٦٠ .
(٣٠) زلزلة ، « الدور الاقتصادي للجامعة العربية ، » ص ٢٢١ .
(٣١) المصدر نفسه ، ص ٢٢٢ .
(٣٢) المصدر نفسه ، ص ٢٢٣ ـ ٢٢٤ .
(٣٣) المصدر نفسه ، ص ٢٤٧ ـ ٢٤٨ .
(٣٤) انظر نص الاتفاقية ، في : جامعة الدول العربية ، **مجموعة المعاهدات والاتفاقيات المعقودة في نطاق جامعة الدول العربية ومع الهيئات الدولية** ، ص ٧٧ ـ ٨٢ .
(٣٥) محي الدين صابر ، « دور جامعة الدول العربية في التوحيد التربوي الثقافي ، » في : **جامعة الدول العربية : الواقع والطموح** ، ص ٢٩٧ ـ ٢٩٨ .
(٣٦) المصدر نفسه ، ص ٢٩٩ ـ ٣٠١ .
(٣٧) المصدر نفسه ، ص ٣٠٧ ـ ٣٠٩ .
(٣٨) المصدر نفسه ، ص ٣٠٢ ـ ٣٠٣ .
(٣٩) المصدر نفسه ، ص ٣٠٤ .
(٤٠) المصدر نفسه ، ص ٣١٣ .
(٤١) مسارع الراوي ، « تعقيب ٢ ، » في : **جامعة الدول العربية : الواقع والطموح** ، ص ٣٣٣ .

الفصل الرابع

مستقبل الجامعة

قبل الحديث عن مستقبل جامعة الدول العربية في القيام بأدوارها لا بد من تحديد دلالات الخبرة التاريخية .

أولاً : دلالات الخبرة التاريخية

يمكن تحديد دلالات الخبرة التاريخية من واقع الفصلين الثاني والثالث فيما يلي :

١ ـ إن الدور الذي لعبته الجامعة في مجال التعاون الثقافي هو أول المجالات التي حققت فيها الجامعة نجاحاً ، يلي ذلك دورها في مواجهة الوجود والاعتداءات الاستعمارية غير الصهيونية ، ثم دورها في التعاون الاقتصادي ، يلي ذلك دورها في حل المنازعات العربية ، ثم دورها في تنسيق السياسات الخارجية ، واخيراً دورها في مواجهة الكيان الصهيوني . بعبارة اخرى ، إن أوّل

مجالات الفشل لجامعة الدول العربية هو مجال مواجهة الكيان الصهيوني ، ومن ثَمّ فإنّ هذا المجال هو التحدي الأساسي الذي يواجه الجامعة في المستقبل .

٢ ـ إنّ دور الجامعة في مواجهة الكيان الصهيوني يلاحظ عليه أنه ارتبط بطبيعة دور مصر في هذه المواجهة . ففي حرب ١٩٤٨ وحرب ١٩٧٣ حينما أتيح لمصر أن تقوم بدور المبادرة في شن الحرب على اسرائيل استطاعت الجامعة أن تقوم بعمل عربي مشترك ، وإن اختلفت النتائج في كلتا الحالتين ، نتيجة لاختلاف القدرات المصرية عام ١٩٧٣ عنها عام ١٩٤٨ مقارنة بقدرات العدوّ الصهيوني .

إنّ الباحث يخلص من دراسة الخبرة التاريخية إلى أن قصور الجامعة في مجال المواجهة مع اسرائيل راجع اساساً الى قصور الدولة الكبرى ـ مصر ـ في النظام الاقليمي العربي . فحينما قصّرت قبل عام ١٩٦٧ في مجال الإعداد للمواجهة العسكرية مع اسرائيل اصيبت بالهزيمة ومعها بقية البلدان العربية ، وحينما احسنت الاستعداد لحرب تشرين الأول / اكتوبر ١٩٧٣ تجمع الوطن العربي حولها وتحقق النصر النسبي . إن مصر وحدها كفيلة الى حد كبير بامكانياتها البشرية والعسكرية بهزيمة اسرائيل اذا توافرت لها الموارد الاقتصادية لشراء الأسلحة. إنّ تاريخ دور الجامعة ازاء الكيان الصهيوني هو نفسه تاريخ دور مصر ازاء هذا الكيان ، ومن ثم فمستقبل دور الجامعة في مواجهة الكيان

الصهيوني يتوقف أساساً على مستقبل دور مصر في هذه المواجهة .

٣ ـ وضح من الخبرة التاريخية ان الجامعة تجاوزت الحدود المرسومة لها في الميثاق في الكثير من الحالات سواء بخصوص الدور الامني او الدور التعاوني وهو ما يمكن إيجازه فيما يلي :

أ ـ الدور الأمني

لم ترد كلمة « الأمن » في ميثاق الجامعة العربية كأحد الأهداف التي تسعى اليها ، وهو في هذا يعتبر متخلفاً عن ميثاق الأمم المتحدة . وإذا كان المصدر الأساسي لتهديد الأمن العربي هو الاستعمار بصُوُرِهِ كافة ، فإنّ الميثاق لم يتضمّن ايضاً هدف مكافحة الاستعمار . وإذا كان الميثاق قد استخدم كلمة « الاستقلال » فإنّه قد جعله قاصراً على الاستقلال الشكلي ، دون أن يجعله متضمّنا التحرر من صور الاستعمار كافة ، ليس الجديد فقط ، بل انه لم يجعل أحد عناصر هذا الاستقلال التحرر من الاستعمار القديم المتمثل في قوات الاحتلال ، ففي ضوء أن عدداً من البلدان العربية المؤسِّسة للجامعة كانت ما تزال واقعة تحت الاحتلال وهي : مصر وسوريا ولبنان ، فإنه لو كان من اهداف الجامعة إجلاء قوات الاحتلال عنها لكان الغرض من انشائها هو « تحقيق » وليس « صيانة » استقلال وسيادة البلدان المشتركة فيها ، كما هو منصوص عليه في المادة الثانية. ومع

هذا ، فإنه كما وضح من قبل فإن الجامعة قامت بمساندة كل من مصر وسوريا ولبنان في إجلاء قوات الاحتلال عنها ، وإن اقتصرت المساندة على الوسائل السياسية فقط .

ومن ناحية اخرى ، فإن الميثاق تضمّن ما يفيد أن أحد اختصاصات الجامعة هو العمل على إجلاء قوات الاحتلال عن البلدان العربية غير الأعضاء في الجامعة ، وهذا هو ما يمكن استخلاصه من النص الوارد في الملحق الخاص بالتعاون مع البلاد العربية غير المشتركة في مجلس الجامعة ، حيث جاء فيه أن « اماني البلاد العربية غير المشتركة في المجلس ينبغي ان يرعاها وأن يعمل على تحقيقها » ، وذلك باعتبار ان اولى أماني هذه البلاد هو جلاء المستعمر . الا أن ملحق الميثاق جاء قاصراً أيضاً في هذا الشأن من حيث انه قصر دور الجامعة في مساندة هذه البلاد لتحقيق أمانيها على الوسائل السياسية فقط حيث ورد فيه : « ألا يدخر جهداً لتعرف حاجاتها ، وتفهم امانيها وآمالها ، وبأن يعمل بعد ذلك على صلاح أحوالها ، وتأمين مستقبلها بكل ما تهيئه الوسائل السياسية من أسباب » ، وبالرغم من ذلك فإنه كما وضح من المبحث الثاني ، فإنّ الجامعة لجأت في الكثير من الحالات الى الاساليب الاقتصادية والعسكرية ، وهو ما تمثل في فرض المقاطعة الاقتصادية على إسرائيل ، واستخدام القوة المسلحة عامي ١٩٤٨ و١٩٧٣ ، وبالنسبة للحالات الاخرى ، فإن الجامعة ـ كما سبق الاشارة ـ انشأت عام ١٩٥٣ صندوقاً لتلقي مساهمة الحكومات العربية والصديقة وتبرعات المنظمات والأفراد لمؤازرة

شعوب المغرب العربي في كفاحها ضد قوات الاحتلال الفرنسي ؛ وإزاء العدوان الفرنسي على تونس عام ١٩٦١ قرر مجلس الجامعة ايفاد المتطوعين والمساعدات العسكرية الى الشعب التونسي ؛ كما قام الامين العام للجامعة عام ١٩٥١ بعمل عسكري تمثل في تحرير الامير عبد الكريم الخطابي من الأسر خلال مرور السفينة المقلّة له في قناة السويس . وبالنسبة للجزائر قرر مجلس الجامعة في تشرين الأول / اكتوبر ١٩٥٨ وضع ميزانية سنوية لمعونة الثوار فيها ، قدرها اثنا عشر مليون جنيه استرليني ، كما قررت اللجنة السياسية في شباط / فبراير ١٩٦١ ايفاد اسلحة ومتطوّعين الى الجزائر لمساعدة الثوار فيها ضد قوات الاحتلال الفرنسي ؛ وازاء اعتداء القوات البريطانية على المدنيين في جنوب اليمن في أيار / مايو ١٩٦٤ طالب مجلس الجامعة الدول العربية بالضغط على بريطانيا مادياً وأدبياً حتى تتراجع عن سياستها العدوانية الاستعمارية .

قد يقال بأن دور الجامعة هذا في المساندة الاقتصادية والعسكرية للشعوب العربية الواقعة تحت الاحتلال منصوص عليه في المادة السادسة من الميثاق والمادة الثانية من معاهدة الدفاع المشترك المبرمة عام ١٩٥٠ ، ولكن هذا غير صحيح ، حيث ان كلتا المادتين قصرتا المساندة العسكرية على البلدان الأعضاء او المتعاقدة فقط دون بقية الأقطار العربية الاخرى . فالمادة السادسة من ميثاق الجامعة تنصّ على انه « اذا وقع اعتداء من دولة على دولة من اعضاء الجامعة او خشي وقوعه ، فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء

أن تطلب دعوة المجلس للانعقاد فوراً . ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ، ويصدر القرار بالاجماع » .

كما أن المادة الثانية من معاهدة الدفاع المشترك تنص على ان : « تعتبر الدول المتعاقدة كل اعتداء مسلح يقع على أية دولة أو اكثر منها ، أو على قواتها اعتداءً عليها جميعا . ولذلك فإنها عملاً بحق الدفاع الشرعي الفردي والجماعي عن كيانها تلتزم بأن تبادر إلى معونة الدولة او الدول المعتدى عليها ، وبأن تتخذ على الفور منفردة ومجتمعة جميع التدابير ، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل بما في ذلك استخدام القوة المسلحة لردّ الاعتداء ، ولإعادة الأمن والسلام الى نصابهما » .

ب ـ الدور التعاوني

اهم مجالات الدور التعاوني الذي تجاوزت فيه الجامعة ميثاقها هو مجال حل المنازعات العربية . فميثاق الجامعة لم ينصّ سوى على وسيلتين فقط لحل المنازعات هما الوساطة والتحكيم ، وهو ما يبرز من نص المادة الخامسة منه التي جاء بها : « لا يجوز الالتجاء الى القوة لفضّ المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ، فإذا نشب خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة او سيادتها او سلامة اراضيها ، ولجأ المتنازعون الى مجلس الجامعة لفضّ هذا الخلاف كان قراره عندئذٍ نافذاً وملزماً . وفي هذه الحالة لا يكون للدول التي وقع بينها الخلاف الاشتراكُ في مداولات المجلس وقراراته ، ويتوسط المجلس في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة اخرى من دول الجامعة او غيرها للتوفيق بينهما . وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء » .

ومع ذلك فإن الجامعة قد لجأت الى عدة وسائل اخرى ـ غير الوساطة والتحكيم ـ اهمها ارسال لجان تقصّي الحقائق والمساعي الحميدة . ففيما يتعلق بأسلوب تقصّي الحقائق يعتبر هذا الاسلوب من الاساليب التي اعتمدتها الجامعة منذ البدايات المبكرة للعمل العربي المشترك. ففي ازمة اليمن عام ١٩٤٨ أنشأ مجلس الجامعة لجنة لتقصي الحقائق عن الموقف في اليمن ، كما ارسل المجلس مرة اخرى بعثة لتقصي الحقائق في النزاع اليمني بعد الثورة عام ١٩٦٢ . وبالنسبة للمساعي الحميدة فقد اعتمدتها الجامعة بالنسبة لبعض المنازعات العربية . ففي النزاع بين سوريا ومصر في اعقاب حدوث الانفصال في ايلول / سبتمبر ١٩٦١ وافق مجلس الجامعة على ان يقوم الأمين العام ببذل مساعيه الحميدة لدى الأطراف لتسوية هذاالنزاع(١). على أن التطور الحقيقي والبارز الذي استحدثه مجلس الجامعة فيما يتعلق بوسائل التسوية السلمية للمنازعات بين الاقطار العربية انما يتمثل في اسلوب العزل بين الأطراف المتنازعة ، وذلك من خلال إرسال قوات عربية مشتركة تعمل تحت راية الجامعة . وقد حدث ذلك مرتين في تاريخ الجامعة العربية ، المرة الأولى كانت في اثناء ازمة الكويت مع العراق عام ١٩٦١ ، وعُرفت القوات التي ارسلت الى الكويت للقيام بمهمة العزل هذه باسم قوات الطوارىء العربية . والمرة الثانية كانت في اثناء ازمة الحرب الأهلية اللبنانية عامي ١٩٧٥/١٩٧٦، وعرفت القوات التي تم تشكيلها وارسالها إلى لبنان بإسم قوات الأمن العربية الرمزية إلى

أن تم تطويرها وتعزيزها عام ١٩٧٦ فعرفت باسم قوات الردع العربية[٢] .

٤ ـ يلاحظ من الخبرة التاريخية أيضاً أن الأزمة التي تعاني منها الجامعة ليست ازمة عدم القدرة على اتخاذ القرارات بسبب قاعدة الاجماع ، بقدر ما هي ازمة عدم القدرة على تنفيذ هذه القرارات بما فيها القرارات التي اتخذت بالاجماع[٣] ، حتى أن بعض الدراسات تشير الى أنه لم ينفذ من قرارات الجامعة سوى عُشرها[٤] . واذا كانت هذه الأزمة غير قاصرة فقط على الجامعة العربية بل تمتد الى بقيّة المنظمات الدولية وفي مقدمتها الأمم المتحدة[٥] ، فإنّ الأزمة بالنسبة للجامعة تتضاعف لأنّها منظمة قوميّة قبل ان تكون منظمة دولية اقليمية .

ثانياً : تطوير ميثاق الجامعة

ظهر كثير من الأفكار والمشروعات لتعديل ميثاق جامعة الدول العربية انطلاقاً من أنّ بعض المواد التي يتضمنها الميثاق الحالي يقف حجر عثرة امام حسن اداء الجامعة للادوار المطلوبة منها . فبعض المفكرين ركّز على أزمة التزمّت السيادي التي تعاني منها الجامعة والتي تبدو في كثير من مواد الميثاق ، لعل ابرزها الأخذ بقاعدة الإجماع في التصويت ، وإن القرار لا يلزم إلاّ من وافق عليه ، لأنّ الأخذ بقاعدة الأغلبية مؤدّاه التزام بعض الدول

بقرارات لم توافق عليها ، فتقرر المادة السابعة ان « ما يقرره المجلس بالاجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة في الجامعة وما يقرره المجلس بالأغلبية يكون ملزما لمن يقبله » وفي الحالتين تنفذ قرارات المجلس في كل دولة وفقا لنظمها الاساسية . وهكذا فإنّ الدول لا تلتزم الا بالقرارات التي وافقت عليها ، ولا يكون لما وافقت عليه قوة تنفيذية الا بعد إقراره وفقاً لنظمها التشريعية والدستورية . كما ينعكس التزمت السِّيادي في نظام الأمن المشترك وحل المنازعات بالطرق السلمَية الذي أورده الميثاق . أما بالنسبة لنظام الأمن المشترك الذي قرّرته المادة السادسة فهو نظام اختياري فلم يحدد مفهوم العدوان وترك ذلك لتقدير مجلس الجامعة . كما لم يحدد التدابير التي يمكن ان تتخذ لقمع العدوان ، ولم يوجَد الأداة المنفّذة لها ، ومجلس الجامعة لا يتدخل إلا اذا لجأت إليه الدول التي وقع عليها العدوان ، أو ممثلها ، اذا عجزت الحكومة عن الاتصال بالمجلس ، أو أي دولة اخرى عضو بالجامعة إذا عجز هذا الممثل هو الآخر عن الاتصال بسبب ظروف العدوان . وتصدر القرارات المتعلقة بذلك بالاجماع ، واذا ما صدرت فإنها ليست ملزمة إلاّ برضا الأطراف المتنازعة . ولا يخفى ان اقرار قاعدة الاجماع في هذا الصدد يعطي لكل دولة حق الاعتراض على القرارات التي يتوصل اليها مجلس الجامعة بشأن رد الاعتداء الذي يقع على دولة اخرى عضو . وتسري قاعدة الاجماع أيضاً على القرار الخاص بتقدير نوع القضية التي تدرس ، وما إذا كانت تعدّ عدوانا أم لا ، فإذا حدث خلاف بخصوص ذلك ،

فإنّ القضية لا تناقش أصلا . وهكذا فإنّ النظام الذي وضعه ميثاق الجامعة لقمع العدوان يعدّ نظاماً اختيارياً ، وليس نظاما اجبارياً ، أي لا تستخدمه الجامعة العربية الا في حالة موافقة الدولة التي وقع عليها العدوان ، وهو ايضا نظام عام وليس محدداً ، حيث لا يحدد مفهوم هذا العدوان ، ولا التدابير اللازمة لقمعه ، وهو اخيراً نظام مشروط ، أي لا ينطبق الا بشرط هو اجماع الدول الأعضاء بالجامعة العربية على استخدامه أساساً ، فإن اعتراض دولة واحدة يعطل تنفيذه. أما بالنسبة لحل المنازعات بالطرق السلمية فقد انعكس التزمت السيادي بوضوح في مواد الميثاق المتعلقة بذلك . فوفقا لها ، لمجلس الجامعة التوسط لتقريب وجهات النظر بين الاطراف المتنازعة ولكن موافقة هذه الأطراف ضرورية لقبول قرارات الجامعة ، وتصدر القرارات بالأغلبية ويحتسب ضمنها اصوات الدول اطراف النزاع ، وللدول المتنازعة رفض الحل المقترح لأن المجلس يتدخل كوسيط ، وليس كهيئة تحكيم (المادة الخامسة) . وبخصوص التحكيم ، فإن الجامعة لا تستطيع أن تبتّ في أي نزاع يتعلق باستقلال الدول او سيادتها او سلامة اراضيها . وفي النزاعات التي لا تتصل بهذه الموضوعات فإن الأمر يتطلب ان يلجأ اليها المتنازعون . وهكذا فإنّ قيام الجامعة بالتحكيم مرهون بشرطين : أولهما ان تطلب الدول المتنازعة ذلك ، وثانيهما ان لا يتعلق النزاع باستقلال الدول او سيادتها أو سلامة اراضيها ، والاطراف المتنازعة هي التي تقوم بتقدير ذلك[٦] .

ويـركّز بعض المفكّـرين في مجال تـطوير ميثـاق الجامعـة على التطوير المؤسسي وذلك بإيجاد أجهزة قادرة وفعّالـة على أداء مهـام الجامعة . فيَرى د. محمد عزيز شكري أنّ أعلى هيئة في الجامعـة العربية يجب أن يكون مؤتمر الملوك والرؤساء الذي ينعقد في دورة عادية كل عام ، مع جواز دعوته لدورات طارئة بدعوة من أغلبية معينة من الدول الأعضاء ، ولعل الأغلبية العادية كافية لمثل هذه الـدعوة ، أمّـا أغلبية ثلثي الأعضـاء الحاضـرين والمشتـركـين في التصويت فلا بـأس من اشتراطهـا لصدور قـرارات عن المجلس تكـون ملزمة لجميـع الدول الأعضـاء في الجامعـة . وتدور مهـامّ مجلس القمة العربي في إطار التخطيط والتوجيه الشامل لسياسات الدول الأعضاء بقصد تشجيع توحيدها ، وكذلـك تخطيط ورسم سيـاسة جـامعة الـدول العربيـة لتحقيق الأهداف المحـددة لها ، والاشراف على تنفيذ هذه السياسة ، واتخاذ القرارات الحاسمة في المستعصي من الأمـور عـلى الفـروع الأخـرى ، وفي تـداخـل الاختصـاص بـين هــذه الفـروع ، وفي تفسـير أحكـام ميثـاق الجامعة ، وهـذا اختصاص لـه سابقـة في ميثاق أديس أبـابا عـلى الأقـل(٧) . بعد مؤتمـر القمـة يـأتي في التسلسـل الهرمي للبنيـان الجديد لجامعة الدول العربية ـ كما يقترح د. محمد عزيز شكري ـ انشـاء مجلس الجامعـة للشؤون السياسيـة ، الـذي يختص بتنفيـذ اهـداف الجامعـة في المجال السيـاسي ، ومـا يتفـرع من شؤون، خاصة شؤون الدفاع ، والحفاظ على الأمن والسـلام العربيـين ، وتـطبيق نظريـة الأمن الجماعي الاقليمي . وينعقـد هذا المجلس

في أربع دورات عادية سنوياً ، مرة كـل ثلاثـة اشهر ، كـما يجوز دعوته للانعقاد في دورات خاصة ، اذا رأى ذلك مجلس القمة أو إذا طلبت ذلك أغلبية الدول الأعضاء . وفي ضوء الأهمية الحيوية لهذا المجلس ، يرى د. عزيز شكري جواز عقد جلسات طـارئة له في غضون أربع وعشرين سـاعة ، او ثمـان واربعين سـاعة ، بناء على طلب أي دولـة عضو ، أو بنـاء على طلب الأمـين العام للجـامعة ، وذلـك عند تعـرض دولة عـربيـة لخـطر العـدوان او التهديد الجادّ به ، حتى يتمكّن من التصرف في الوقت المناسب . أما الأغلبية اللازمة لصدور قرارات ملزمة عن هذا المجلس فهي أغلبية ثلثي الدول الحاضرة والمصوّتة في المسائل المـوضوعيـة ، في حين تكفي الأغلبية العـادية في المسـائل الاجـرائية التي ينبغي ان تفسّر بصورة واسعة ، اتعاظا بـدروس الأمم المتحدة . وبـاعتبار أن المهمة الرئيسية لمجلس الدفـاع العربي المشتـرك بموجب ميثـاق إنشائه الحالي ، هي اعداد الخـطط اللازمـة لوضـع نظريـة الأمن الجمـاعي موضـع التنفيذ ، وفي ضـوء المهام التي يتـولاّهـا مجلس الجامعة للشؤون السياسية في التشكيل الجديد المقترح للجامعة ، فـإنّ مكان مجلس الـدفاع المشتـرك هـو مـع هـذا المجلس كهيئـة متفرعة عنه تضم وزراء دفاع الدول العربيـة ، او رؤساء اركـانها لتكون الساعد العسكري للهيئة التنفيذية للجامعـة . بل لا شيء يمنع مجلس الجامعـة للشؤون السياسيـة من ان يضم في عضويتـه كلاً من وزير الخارجية ووزير الدفـاع من كل دولـة عضو ، عـلى أساس دمج مجلس الـدفاع المشتـرك في المجلس الجديـد ، بحيث

تشكّل لجنة رؤساء أركان الحرب هيئة متفرعة عن المجلس ، مهمّتها وضع الخطط التنفيذية اللازمة لحسن تطبيق القرارات الاستراتيجية التي اتخذها مجلس الجامعة للشؤون السياسية فذلك أضمن لوحدة العمل وسرعة إنجازه على أعلى المستويات . وهذا الاقتراح ليس بدعة ، حيث فيه استفادة من تشكيل الهيئات العاملة للأحلاف العالمية الفعالة كحلف الأطلسي وحلف وارسو[٨] . بعد ذلك يجب انشاء مجلس الجامعة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية ليختصّ بتنفيذ اهداف الجامعة في كل الشؤون غير السياسية من اقتصاد واجتماع وثقافة وصحة ومواصلات وإعلام ونفط . . . الخ . وينعقد هذا المجلس في أربع دورات عادية سنويا ، مرة كل ثلاثة أشهر ، كما يمكن دعوته للانعقاد في دورات خاصة اذا رأى ذلك مجلس القمة او إذا طلبت ذلك أغلبية الدول الأعضاء . ويصدر هذا المجلس قراراته بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين والمصوتين في المسائل الموضوعية ، وبالأغلبية العادية في المسائل الاجرائية[٩] . ومن هيئات الجامعة الأخرى التي يقترحها د. شكري هي محكمة العدل العربية التي يكون لها اختصاصان : اختصاص قضائي ، يتمثل في الحكم في الدعاوى التي ترفعها إليها الدول او المنظمات العربية المتخصصة او الدول والمنظمات الأخرى التي تقبل اختصاصها . والأختصاص الثاني استشاري ، يتمثل في إصدار الفتاوى في المسائل القانونية التي تسألها فيها ايٌّ من المنظمات الدولية العربية (الجامعة ووكالاتها المتخصصة) . وتنفذ احكام

المحكمة جبراً عند الاقتضاء من قبل مجلس الجامعة للشؤون السياسية[١٠] . وبالنسبة للامانة العامة للجامعة يقول د. شكري إنّ من عيوب ميثاق الجامعة عدم إعطائه أي دور سياسي للأمين العام ، وهذا ما يجب تلافيه في تعديل الميثاق ، فينبغي ان يكون للأمين العام الحق في لفت نظر مجلس القمة الى أية مسألة يعتقد ان من واجب المجلس التصدّي لها ، وخاصة في مجال السلام والأمن العربيين ، كما يجب ان يكون له الحق في دعوة مجلس الجامعة للشؤون السياسية للانعقاد في دورة طارئة ، اذا قامت الاسباب الداعية لها[١١] .

وفي إطار جامعة الدول العربية ، ظهر كثير من المشروعات لتعديل الميثاق. من اول هذه المشروعات ما قدمه عبد الخالق حسونة الأمين العام الأسبق للجامعة للّجنة السياسية للجامعة في كانون الأول / ديسمبر ١٩٥٤ ، وما أرسله الى الدول الأعضاء في الجامعة في ١٩ تموز / يوليو ١٩٥٥ من مقترحات تضمنت انشاء هيئة جديدة تضاف الى هيئات الجامعة في شكل جمعية شعبية ، وتعديل قاعدة الاجماع في التصويت ، والأخذ بقاعدة الأكثرية على أن تكون القرارات ملزمة للدول جميعها ، بالإضافة الى تدعيم معاهدة الدفاع المشترك وتهيئة جميع الاسباب لتعزيزها وقد قرر المجلس في ١٢ نيسان / ابريل ١٩٥٦ تكوين لجنة من ممثلي الدول الأعضاء لمناقشة هذه المقترحات ، ولكن هذه اللجنة لم تسفر عن شيء[١٢] . وقد تجددت هذه الدعوة لتعديل الميثاق

في خطاب الملك المغربي محمد الخامس في اول أيلول / سبتمبر ١٩٥٩ في افتتاح الدورة ٣٢ لمجلس الجامعة في الدار البيضاء . وقد قرر مجلس الجامعة أن تقوم الأمانة العامة بدعوة حكومات الدول الأعضاء الى اجتماع لا يقلّ عن مستوى وكلاء الخارجية لدراسة اوجه تعديل الميثاق وتقديم تقرير عنه إلى مجلس الجامعة في اجتماع خاص يعقد لهذا الغرض على مستوى وزراء الخارجية(١٣) على أنّ لجنة تعديل الميثاق لم تستطع أن تجتمع إلا في الأول من حزيران / يونيو ١٩٦١ . كما قرر مجلس الجامعة اكثر من مرة تأجيل النظر في تقرير اللجنة . وفي شباط / فبراير ١٩٦٦ عقدت لجنة تعديل الميثاق اجتماعاتها تحت اسم « لجنة مراجعة تعديل الميثاق » وتقدمت كل من العراق وسوريا والجزائر بمشروع لتعديل الميثاق ، ثم أدمجت المشاريع الثلاثة في مشروع واحد . والى جانب ذلك كانت هناك مذكرة كويتية بملاحظات حول المشروع الثلاثي المذكور(١٤) . وبعد تولي محمود رياض منصب الأمين العام للجامعة عام ١٩٧٢ شهدت الجامعة العربية اهتماماً متزايداً بتطوير ميثاقها . وفي ٢٩ تشرين الأول / اكتوبر ١٩٧٤ قرر مؤتمر القمة العربي السابع في الرباط الموافقة على النظر في تعديل الميثاق ، وتأليف لجنة من وزراء خارجية سوريا والكويت ومصر والمغرب لمتابعة البحوث والدراسات الخاصة بالموضوع وإعداد تقرير يعرض على مؤتمر القمة الثامن . وقد انعقدت لجنة خبراء تعديل الميثاق في ٢٧ كانون الثاني / يناير ١٩٧٥ وحضر اجتماعاتها خبراء مندوبون عن حكومات سوريا

والكويت ومصر والمغرب والعراق وليبيا واليمن العربية واليمن الديمقراطية، واستمرت اجتماعات اللجنة حتى ٤ شباط/فبراير ١٩٧٥ وأعدت تقريراً بما توصلت اليه[١٥] . وقد كان آخر مشروعات تعديل الميثاق هو المشروع الذي أعدته الأمانة العامة للجامعة عام ١٩٨١ وما زال مطروحا للنقاش .

ويتضمن هذا المشروع تجديدات عديدة . فعلى مستوى الأهداف والمبادىء نصت المادة الأولى من المشروع على أن « تهدف جامعة الدول العربية إلى :

١ ـ السير بالأمة العربية نحو ما يؤدي الى تحقيق الوحدة ، وهي تعمل في سبيل ذلك على : (أ) توثيق الروابط بين الدول العربية وتحقيق التكامل بينها في جميع المجالات في اطار المصلحة المشتركة ؛ (ب) ضمان الأمن القومي العربي واعتبار كل عدوان على احدى الدول العربية عدواناً عليها جميعاً ؛ (ج) تعزيز سيادة الدول العربية على ثرواتها واستثمار مواردها الطبيعية والمالية وتوجيه طاقاتها البشرية ضمن تخطيط عربي متكامل بغية بناء القدرة الذاتية العربية وتحقيق التنمية العربية الشاملة وحماية البيئة في الوطن العربي ؛ (د) التعريف بالقيم الحضارية للأمة العربية وإحياء التراث العربي والاسلامي والمحافظة عليه ؛ (هـ) تعزيز العمل العربي المشترك وتحقيق التنسيق والتكامل بين المنظمات و والمجالس العربية وفق الخطط التي يقرها مجلس الجامعة المختص .

٢ ـ السهر على ان تضمن الدول العربية سلامة الانسان في الوطن العربي وحقوقه بأشكالها كافة وتمكينه من ممارسة حرياته الأساسية لتحقيق مجتمع عربي يقوم على الديمقراطية والمساواة والعدالة الاجتماعية .

٣ ـ العمل على تحرير فلسطين وأية ارض عربية محتلة ومكافحة الاستعمار بشتّى صوره وأشكاله والتصدّي للعدوان .

٤ ـ مكافحة الصهيونية والعنصرية والتميز العنصري بأشكالها كافة .

٥ ـ دعم السلم والأمن الدوليين والعمل على اقامة نظام دولي جديد يبنى على الحرية والعدل والمساواة وفق مبادىء الأمم المتحدة ومبادىء عدم الانحياز .

٦ ـ توثيق التعاون مع المنظمات الدولية والعمل على اتخاذ مواقف عربية موحدة من القضايا العربية والدولية في المحافل العالمية » .

ونصت المادة الثانية على أنه « تحقيقاً للأهداف المبينة في المادة الأولى : (١) تعتبر الجامعة وأعضاؤها الإنسان غاية كل عمل سياسي واقتصادي واجتماعي وانه العنصر الأساسي في تحقيق كل تقدم حضاري ؛ (٢) تقوم الجامعة على مبدأ المساواة في السيادة بين الدول الاعضاء ؛ (٣) تشجع الجامعة الخطوات الوحدوية بين الدول الأعضاء وتعتبر هذه الخطوات مرحلة في سبيل تحقيق الوحدة العربية الشاملة ، وللدول الأعضاء الراغبة في تعاون أوثق وروابط أقوى أن تعقد فيما بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الاغراض ؛ (٤) تحترم كل دولة عضو نظام الحكم القائم في الدول الأعضاء الأخرى وتعتبره حقاً من حقوق تلك الدول ، وتتعهد بأن لا تقوم بعمل يرمي الى تغيير ذلك النظام فيها ؛ (٥) تمتنع الدول الأعضاء بصفة مباشرة او غير مباشرة عن استخدام القوة والتهديد بها والتحريض عليها للنيل من سلامة ووحدة أراضي أية دولة عضو أو استقلالها السياسي أو بأي وجه آخر لا يتفق وأهداف هذا الميثاق ؛ (٦) تلتزم الدول الاعضاء بتسوية النزاعات بينها بالطرق السلمية وبالعمل على حلها في نطاق الجامعة ؛ (٧) تلتزم الدول الأعضاء بعدم انتهاج أية سياسة تتعارض مع أهداف الجامعة

ومبادئها او تضر بالمصلحة العربية المشتركة ، والمعاهدات والاتفاقات التي سبق ان عقدتها أو التي تعقدها فيها بعد دولة عضو مع أية دولة اخرى لا تلزم ولا تقيد الأعضاء الآخرين ؛ (٨) تلتزم الدول الاعضاء باحترام قرارات الجامعة وتنفيذها وفق أحكام هذا الميثاق » .

وعلى مستوى البناء التنظيمي نص مشروع الميثاق الجديد في مادته الخامسة على أن « تعمل الجامعة على تحقيق اهدافها عن طريق المجالس والاجهزة التالية :

١ ـ **المجالس الرئيسية** وهي : (أ) مؤتمر القمة ؛ (ب) مجلس وزراء الخارجية ؛ (ج) المجلس الاقتصادي والاجتماعي .

٢ ـ **المجالس الوزارية المتخصصة** .

٣ ـ **مجلس المندوبين الدائمين** .

٤ ـ **الأجهزة الرئيسية** وهي : (أ) الأمانة العامة ؛ (ب) محكمة العدل العربية ؛ (ج) الهيئة العليا للرقابة العامة ؛ (د) المحكمة الادارية ، ولكلّ من مجالس الجامعة وأجهزتها الرئيسية انشاء ما تراه من أجهزة فرعية » .

وفيما يتعلق بحل النزاعات اعطى المشروع الجامعة قدراً اكبر من حرية الحركة ، إذ نصت المادة ٢٣ فقرة ٢ على أنه « إذا لم يتوصّل أطراف النزاع إلى اتفاق فيما بينهم حول طريقة لحله ، فلمؤتمر القمة أو مجلس وزراء الخارجية حكما أو بطلب من الدولة او الدول المعنية اتخاذ قرارفيما يرى لحل النزاع». بالاضافة الى ذلك استحدث المشروع في المادة ٢٣ فقرة ٣ الزام الدول العربية باللجوء إلى الجامعة قبل غيرها من المنظمات لتسوية النزاعات العربية ، ونصت المادة ٢٤ فقرة ١ على أنه « لمجلس وزراء الخارجية ان يستعين في حل النزاعات بين

الـدول الأعضاء مهـما كانت طبيعتهـا بلجنة تسمى لجنـة التسـويـة السلميـة للنزاعات العربية » .

وبخصوص وظائف الأمين العام، استحدث مشروع الميثـاق الجديد اعطاء الأمين العام حق طلب عقد دورة استثنائية لمجلس وزراء الخـارجيـة للتصـدي لاعتـداء مسلّح عـلى احـدى الـدول العـربية ، وحقـه ـ عند نشـوء نزاع بـين دول عربيـة ـ في المبادرة بالتشاور مع الدول الاعضاء ، وتشكيل لجنة تعمل على حلّ هذا النزاع ، وجعل قوات الامن العربية التي قد ينشئها مجلس وزراء الخارجية تـابعة لـلأمين العـام وتتلقى أوامرهـا منه ، فضـلا عن اعطائه حق تمثيل الأمانة العـامة لـدى مجالس الجـامعة والمنـظمات العربية وتمثيل الجامعة لدى الغير[١٦] .

وبصدد نظام التصويت نص المشروع في مادته رقم ٣٨ فقرة ١ على ان « القرار الذي يتخذ بإجماع اراء الدول الأعضاء ملزم للجميع ، ويعتبـر الاجماع حـاصلاً إذا لم تعتـرض أية دولـة صراحـة عـلى القـرار عنـد اتخاذه » . ونصت الفقرة ٢ من المـادة نفسها عـلى أن « القرار الـذي يتخذ بما دون الاجماع غير ملزم للدولة المعترضة صراحة عليه » .

ونصت المادة ٣٩ على ان « تتخذ المجالس كل حسب اختصاصهـا قرارات نافذة بأغلبيـة ثلثي الدول الأعضـاء في المسائـل التاليـة : (١) تعيين الأمين العام ؛ (٢) تعيين الأمناء المساعدين ؛ (٣) تعيين اعضاء الهيئـة العليا للرقابة العامة ؛ (٤) تعيين أعضاء المحكمة الادارية » . ونصت المادة ٤٠ على ان « تتخذ المجالس كل حسب اختصاصها قرارات نافذة بأغلبية الدول الأعضاء في المسائل التاليـة : (١) اقرار مـوازنة الجـامعة ؛ (٢) اقـرار النظم

الداخلية للمجالس ولجانها والأمانة العامة ؛ (٣) اقرار النظم الادارية والمالية للجامعة » . ونصت المادة ٤١ على ان « تتخذ المجالس التوصيات بأغلبية الدول الأعضاء » . ونصت المادة ٤٢ على ان « يكتفى بأغلبية الدول الأعضاء لاتخاذ القرارات في المسائل الاجرائية ، ويفصل في الخلافات حول الطبيعة الاجرائية بنفس الاغلبية » .

وهكذا يلاحظ انه فيما عدا المسائل التنظيمية والاجرائية والتعيين في المناصب العليا ، فإن مشروع الميثاق الجديد ـ مثل الميثاق الحالي ـ اخذ بقاعدة الاجماع في التصويت ، رغم ان اغلب مشروعات تعديل الميثاق التي قدمت في الستينات كانت قد اقترحت الأخذ بقاعدة الأغلبية أو الثلثين بدلا من الإجماع مثل المشروع العراقي لعام ١٩٦١ ، والمشروع الجزائري لعام ١٩٦٦ ، والمشروع السوري الذي قدم في العام نفسه . كما ورد في تقرير لجنة خبراء تعديل الميثاق التي اجتمعت في القاهرة في كانون الثاني / يناير ـ شباط / فبراير ١٩٧٥ أنه « وقد استقر رأي اللجنة على ضرورة تعديل أسلوب التصويت إلى الأخذ بقاعدة أغلبية الثلثين الملزمة للجميع مع الأخذ بالأغلبية العادية في المسائل الإدارية والاجرائية ، والأخذ بقاعدة الاجماع في بعض الحالات الخاصة مثل فصل احدى الدول الأعضاء » . وهكذا فمع أن قضية التصويت مثارة في أروقة الجامعة ولجانها الفنية منذ عشرين عاماً على الأقل فإن الدول العربية لم تقبل حتى الآن إلا قاعدة الإجماع أساسا لعمل الجامعة(١٧) .

على أن كثيراً من الأقطار العربية ما زالت تقف ضد فكرة

وضع ميثاق جديد للجامعة العربية ، أو ادخال تعديلات جذرية على الميثاق الحالي ، وذلك لاعتبارات مهمة(١٨) :

١ ـ إن وضع ميثاق جديد للجامعة العربية يعني في الوقت نفسه فتح نقاش صريح مع الفكرة القومية ، ومواجهات متعددة بين الأقطار الأعضاء ؛ بسبب اجتهاداتها حول مفهومها للقومية والوحدة العربية في ظل ترسيخ منطق الدولة . وقد يكون من الأفضل لبعض هذه الأقطار ، وبخاصة تلك التي تريد تفادي المواجهة في النواحي الفكرية والايديولوجية ، أن يستمر العمل بالميثاق الحالي والاكتفاء بالاشادة بمبادئه بين الحين والآخر . هذا الموقف يتفق مع بعض الاقطار التي دأبت على ممارسة سياسة عدم مواجهة المشكلات التي تحتاج الى حلول ايديولوجية أو متطلبات مالية أو قيود على حركتها السياسية الدولية .

٢ ـ إن أيّ مناقشة لإجراء تعديل جذري في ميثاق الجامعة العربية ، أو وضع ميثاق جديد في ظل البيئة الدولية الراهنة يجعل من المحتم الأخذ في الاعتبار الاتجاهات السائدة حالياً في هذه البيئة . ولعل أهم هذه الاتجاهات هي تلك الخاصة بالتكامل الاقتصادي والتنسيق السياسي . ولا شك أنّ الحكومات العربية قد لمست عن قرب مدى التقدم الذي احرزته المجموعة الاوروبية ، وتدرك تأثير هذا التقدم على فكر المشرعين والاقتصاديين والمفاوضين العرب الذين اكتسبوا هذه الخبرة من خلال الاتصال والحوار بين العرب والاوروبيين . ويستبعد بالتالي

أن يـأتي ميثاق جـديد لا يتضمّن قـواعد أشمـل وأوسع للتكـامل الاقتصادي من القواعد التي جاءت في الميثـاق الحالي والاتفـاقات التي عقدت في ظله كاتفاقية الدفاع المشترك والتعاون الاقتصـادي او اتفاقية الوحدة الاقتصادية او غيرها من الخـطوات التي اتخذت في السنـوات الأخيـرة في مجــالات رؤوس الأمـوال والشــركـات المشتركة .

٣ ـ إن الميثاق الجديد سيكون انعكاساً لتوازنات القوة السائدة في المنطقة . وأقـل ما يمكن أن يقـال عن حالـة النظام العـربي في محنته الراهنة أنه يمرّ في مرحلة سيولة وذلـك نتيجة عـوامل دوليـة متعددة وأيضا نتيجة لمتغيرات عربية بحتـة ، كاختـلافات الثـروة الاقتصـادية ، والآثـار التي ترتبت عـلى اتفاقيـة السلام المصـريـة الاسرائيلية ، وانهيـار نظام التحـالفات المرنة ومـا تبعه من تبعـثر اطـراف النظام . في هـذه الحال يصعب تصـوّر موافقـة الأقـطار اعضاء الجامعـة على المجـازفة بـالدخـول في معركـة وضع ميثـاق جـديد ، فضـلا عن خشية بعضهـا من أن يوضـع فعـلاً الميثـاق الجديد فيكون انعكاسا لهذه الحالة في النظام العربي .

ثالثاً : مستقبل دور الجامعة

أثبتت جـامعة الـدول العربيـة أنها تتمتع بقـدرة كبيـرة عـلى التكيف مع تطورات السيـاسة العـربية ، حيث أنها هي التـنظيم

الحكومي الوحدوي العربي الوحيد الذي استمر اربعين عاما ، بينما لم يتجاوز عمر غيرها من التنظيمات الحكومية الوحدوية اكثر من بضع سنوات . وقد خلصنا من دلالات الخبرة التاريخية إلى أنّ الميثاق ليس هو المحدد الرئيسي لدور الجامعة في النظام الإقليمي العربي ، وإنما المحدد الرئيسي هو ارادات البلدان الأعضاء ، حيث لا تعدو الجامعة أن تكون انعكاساً أو مرآة للواقع العربي ، ومن ثمّ فإن مستقبل مشروع الميثاق الجديد ومستقبل دور الجامعة يتوقف أساساً على مستقبل الارادات العربية . وإذا كان الفشل الأساسي للجامعة هو في ضياع فلسطين وبقية الأراضي العربية المحتلة ، ومن ثمًّ فإن نجاح الجامعة مستقبلا يقاس بمدى قدرتها على استعادة الأراضي العربية المحتلة وفلسطين ، فإنّ ذلك يتوقف على مستقبل القدرات العربية ، ومدى تضامن الإرادات العربية على استخدام قدراتها من أجل تحقيق هذا الهدف القومي ، وهو دحر الكيان الصهيوني . وبالرغم مما يرصده المراقبون من أن الثمانينات تشهد ضعف واستنزاف الامكانات الاقتصادية والعسكرية للنظام العربي ، وتزايد الانقسامات بين البلدان العربية ، وافتقاد مختلف القيم الاجتماعية الضرورية لبناء المجتمع العصري تحت وطأة القيم الجديدة التي تنبعث من داخل النظام الاجتماعي العربي الجديد(١٩) ، فإنّ الباحث يعتقد أن غياب هذه الظواهر السلبية في النظام العربي أمر ليس مستبعداً . وفي ضوء حقيقة أنه لا نجاح لمواجهة عربية مع الكيان الصهيوني بدون مصر ، وفي ضوء

حقيقة أن الأمة العربية اذا تضامنت بقيادة مصر فإنها ستكون قادرة على دحر الكيان الصهيوني ، فإنه يمكن القول إن مستقبل دور الجامعة يتوقف اساساً على مدى تحقيق التضامن العربي ، ومدى الجدّية في الالتزام بقرارات الجامعة ، ومستقبل علاقة مصر بالجامعة وبالكيان الصهيوني .

ومن التطورات الجديرة بالتسجيل دور التجمعات الاقليمية او الفرعية في اطار جامعة الدول العربية ، وابرز نماذجها مجموع بلدان مجلس التعاون الخليجي التي عادة ما تناقش القضايا المعروضة في اجتماعات الجامعة العربية فيما بينها أولاً وتأتي الى الاجتماع بموقف موحّد ومشترك، وتصوّت تأييدا لهذا الرأي. ويثير هذا الموضوع مسألة العلاقة بين الدول الاعضاء في الجامعة وتأثير تجمع بعض هؤلاء الاعضاء في تجمع اقليمي على بقية الأعضاء والى أي حد ستكون مثل هذه التجمعات تدعيماً لجامعة الدول العربية أو على حسابها، وهو أمر لا يتوقف على النوايا فقط ولكنه يتحدد في النهاية على السلوك والمواقف العملية لهذه التجمعات الاقليمية الفرعية من التنظيم الأم، أو الذي يجب أن يكون كذلك.

هوامش الفصل الرابع

(١) احمد الرشيدي ، « جامعة الدول العربية وفض المنازعات سلميا : دراسة مقارنة للخبرة التاريخية ، » **شؤون عربية**، العدد ٣٧ (آذار / مارس ١٩٨٤)، ص ١٥١ - ١٥٢ .

(٢) المصدر نفسه ، ص ١٥٢ .

(٣) عبد الحميد الموافي ، « عملية صنع القرار في جامعة الدول العربية ، » **شؤون عربية** ، العدد ١٨ (آب / اغسطس ١٩٨٢) ، ص ٢٢٠ - ٢٢١ ، وطاهر رضوان ، « الوحدة العربية بين الأمل والواقعية ، » **شؤون عربية** ، العدد ١٣ (آذار / مارس ١٩٨٢) ، ص ٢٤ - ٢٥ .

(٤) الأزهر بوعوني ، « نظام القرارات في جامعة الدول العربية ، » **شؤون عربية** ، العدد ٢٧ (أيار / مايو ١٩٨٣) ، ص ١١٩ .

(٥) رضوان ، المصدر نفسه ، ص ٢٥ .

(٦) علي الدين هلال ، « ميثاق الجامعة بين القطرية والقومية ، » ورقة قدمت الى: ندوة جامعة الدول العربية: الواقع والطموح ، تونس، ٢٨ نيسان / ابريل - ٢ أيار/مايو ١٩٨٢ ، شارك فيها: علي محافظة، . . . **جامعة الدول العربية: الواقع والطموح** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٣)، ص ٨١ - ٨٣.

(٧) محمد عزيز شكري ، « كيفية تحديث جامعة الدول العربية ، » **السياسة الدولية** ، العدد ٤١ (تموز / يوليو ١٩٧٥) ، ص ١٤٣ .

(٨) المصدر نفسه .

(٩) المصدر نفسه ، ص ١٤٤ .

(١٠) المصدر نفسه .

(١١) المصدر نفسه ص ١٤٥ .

(١٢) عبد الحميد الموافي ، « تعديل ميثاق جامعة الدول العربية ، » **المستقبل العربي** ، العدد ٥ (كانون الثاني / يناير ١٩٧٩) ، ص ١١٠ .

(١٣) المصدر نفسه ، ص ١١١ .

(١٤) المصدر نفسه ، ص ١١٢ .

(١٥) المصدر نفسه ، ص ١١٣ .

(١٦) الصادق شعبان ، « أدوار ووظائف الأمانة العامة لجامعة الدول العربية ، » **شؤون عربية** ، العدد ٤١ (آذار / مارس ١٩٨٥) ، ص ٤٤ ـ ٤٥ .

(١٧) علي الدين هلال ، « ميثاق الجامعة بين القطرية والقومية ، » في : **جامعة الدول العربية : الواقع والطموح** ، ص ٨٥ .

(١٨) جميل مطر وعلي الدين هلال ، **النظام الاقليمي العربي : دراسة في العلاقات السياسية العربية** ، ط ٤ (القاهرة : دار المستقبل العربي ، ١٩٨٣) ، ص ١٥٤ ـ ١٥٥ .

(١٩) جميل مطر ، « الجامعة العربية والنظام الاقليمي العربي وتحديات الثمانينات ، » في : **جامعة الدول العربية : الواقع والطموح** ، ص ٨٩٨ ـ ٩٠٥ .